

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JANDICLEIDE EVANGELISTA LOPES

**POLÍTICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA E JUVENTUDE DO
PARANÁ NO PERÍODO 2007-2010: REFERENCIAIS COGNITIVOS E
NORMATIVOS.**

CURITIBA
2014

JANDICLEIDE EVANGELISTA LOPES

**POLÍTICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA E JUVENTUDE DO
PARANÁ NO PERÍODO 2007-2010: REFERENCIAIS COGNITIVOS E
NORMATIVOS.**

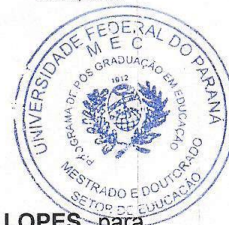
Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação
em Educação, linha de pesquisa: Política e
Gestão da Educação, Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Doutor em
Educação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da
Silva

CURITIBA
2014



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PARECER

Defesa de Tese de **JANDICLEIDE EVANGELISTA LOPES** para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados: DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA (Presidente), DR. PAULO VINÍCIUS BAPTISTA DA SILVA (Skype), DR^a NALÚ FARENZENA, DR^a ZELIMAR SOARES BIDARRA (Skype e Parecer) e DR^a CARMEM LÚCIA SUSSEL MARIANO (Membros Titulares) arguíram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: **"POLÍTICAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO PARANÁ 2007-2010: REFERENCIAIS COGNITIVOS E NORMATIVOS"**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR. ÂNGELO RICARDO DE SOUZA		Aprovado
DR. PAULO VINÍCIUS BAPTISTA DA SILVA (Skype)		Aprovado
DR ^a NALÚ FARENZENA		Aprovada
DR ^a ZELIMAR SOARES BIDARRA (Skype e Parecer)		Aprovado
DR ^a CARMEM LÚCIA SUSSEL MARIANO		Aprovada

Curitiba, 28 de março de 2014.

Prof^a Dr^a Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Prof^a. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
Matrícula: 125750

DEDICATÓRIA

Às crianças e jovens brasileiros;

Aos meus filhos
Lucas, Tiago, Lívia, Emmanuel

AGRADECIMENTOS

Mo dùpé

Olóònòn àwa Bará Kétu (Senhor dos nossos caminhos, Exu do povo de Ketu).

Aos meus filhos pela paciência.

A Samuel, pelos embates, alegria e divertidas sessões de cinema.

A minha irmã Janete pela dedicação na correção ortográfica.

A Lívia pela assessoria na tradução do resumo.

A Dominique Udrón pela assessoria no francês.

A Peterson, pela amizade e força inicial

A Arianne Carvalho, pela a amizade e incentivo

A todo o grupo do NEAB pelo apoio

A Luiz Geraldo Silva e Maria Tereza Gonçalves pela amizade, jantares maravilhosos e disponibilização de material acadêmico.

A Cesar Augusto, pelas discussões e disponibilização de material acadêmico.

A SECJ, pela disponibilização do material empírico.

A Maria das Dores, minha mãe (*in memoriam*) pelo incentivo

A João Xavier Lopes, meu pai, pela tranquilidade.

A Onédia, pela escuta qualificada.

A Natália, pela amizade.

A família Liang, pelos ensinamentos preciosos.

A todos os professores, da Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão da Educação pelos ensinamentos.

A todos os colegas do Doutorado e em especial a Diana e o Marco pela amizade e confidências.

A Universidade Federal do Paraná, pelo acolhimento.

Ao Sensei Wilson por me ensinar a respirar.

A Maria Luisa Santiago, pelo interesse.

A mãe Tatiana, pela compreensão.

A CAPES, pelo apoio financeiro à pesquisa.

Aos entrevistados nesta pesquisa, pela disponibilidade.

A todos que, direta ou indiretamente, me apoiaram e me incentivaram e que não foram nomeados, mas nem por isso deixaram de ser importantes.

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Ao Professor Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva, meu orientador que acolheu e confiou na possibilidade deste trabalho e por sua generosidade.

As professoras (or) Nalu Farenzena, Zelimar Bidarra, Carmem Sussel Mariano, Ângelo RicardoSouza, por aceitarem compor a banca de defesa desta tese.

A professora Me. Rosele Ciccone Paschoalick, pelo companheirismo e assessoria na construção das tabelas e quadros desta tese.

Àwa aláye é é, bàbá nlá eèpàà èé! (Grande pai vos saudamos).

Procuro despir-me do que aprendi,
Procuro esquecer-me do modo de lembrar que
me ensinaram,
e raspar a tinta com que me pintaram os sentidos,
desencaixotar as minhas emoções verdadeiras,
desembrulhar-me, e ser eu...

Alberto Caeiro/ Fernando Pessoa

RESUMO

Este trabalho busca compreender o referencial da Política planejada para Crianças e Juventudes adotado pela Secretaria de Estado da Criança e Juventude do Paraná – SECJ/PR, no período 2007- 2010. Considera a infância como construção social, que se manifesta na forma como se concebe a ideia de crianças e adolescentes, na visão de mundo e valores de uma sociedade. Contextualiza a política da criança e juventude em nível nacional, a partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, e em nível estadual tem o terceiro mandato de Roberto Requião (2007) como cenário. É justamente nesse mandato que a SECJ é criada, consequentemente a Política da Criança e Juventude é formulada, sendo este o objeto desse estudo. Tem como aporte teórico a Sociologia da Infância que compreende ser uma construção social este período da existência, definido como objeto sociológico que rompe com as teorias até então vigentes. Para aproximar-se desse objeto utiliza a perspectiva teórica na qual as relações de idade (e não a infância) constituem categoria analítica útil para compreender a produção e sustentação de desigualdades sociais. O estudo aqui proposto situa-se no âmbito da avaliação política cuja análise se vale da abordagem cognitiva das políticas públicas, que compreende a política como representação e como sendo, ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa. A política da Criança e Juventude no período 2007/2010 se mostra contraditória com o Sistema de Garantia de Direito, uma vez que se aproxima deste quando planeja na perspectiva intersetorial, multidisciplinar e com gestão compartilhada, e se afasta quando planeja pautando-se na perspectiva da violação de direito. A política orienta-se pela lógica adultocêntrica, com destinação de recursos financeiros para grupos hegemônicos de idade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Crianças. Adolescentes, Juventude. Análise cognitiva de política.

ABSTRACT

This study seeks to understand the referential of the planned Policies for Children and Youths adopted by the State Secretariat of Children and Youths of Paraná – SECJ/PR, at the 2007-2010 periods. It considers childhood as social construction, that manifests itself in the form in which is conceived the Idea of children and adolescents, with the values and world vision from a society. Contextualizes the policy of child and youth at a national level, from the election of Luís Inácio Lula da Silva in 2002, and at a state level has the third mandate of Roberto Requião (2007) as scenario. It is precisely in that mandate that SECJ is created, consequentially the Policy of Children and Youths is formulated, that being the object of this study. It has as theoretical contribution the Sociology of Childhood that understands this period of existence to be a social construction, defined as sociological object that breaks the theories hitherto in force. To approximate that object, theoretical perspective is used, in which the relations of age (and not the childhood) constitute an analytic category useful to understand the production and sustenance of social inequalities. The study here proposed lies within the ambit of political evaluation whose analysis relies from the cognitive approach of public policies that understands the policy as representation and as being, at the same time, a social construct and a construct of research. The policy of Children and Youths from the 2007-2010 period shows itself as contradictory to the Guarantee of Right System, once it approximates when planning in intersectorial, multidisciplinary and with shared management perspectives, and departs when planning is based on the perspective of the violation of right. The policy is oriented by the logic of the view from the adult, with allocation of financial resources to hegemonic groups of age.

Keywords: Public Policies. Children. Youths. Adolescents. Cognitive analysis of policies.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 -	QUANTIDADE DE CRIANÇAS E/OU ADOLESCENTES NOS ABRIGOS POR IDADE, SEGUNDO RAÇA/COR EM 2005	150
TABELA 02 -	COMPARATIVO DOS MOTIVOS DE ABRIGAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2005 E 2010	152
TABELA 03 -	NÚMERO DE ATENDIMENTOS EM SOCIO EDUCAÇÃO.....	178
TABELA 04 -	RECURSOS PREVISTOS NO PPA DENTRO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇA E JUVENTUDE – 2008/2011	179
TABELA 05 -	SÍNTESE DO ORÇAMENTO PPA NA SOCIOEDUCAÇÃO.....	183

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	VISÕES SOBRE JUVENTUDE NA CONTEMPORANEIDADE	64
QUADRO 02	SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA – 2007.....	125
QUADRO 03	SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA – 2008	127
QUADRO 04	SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA – 2009	129
QUADRO 05	SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA – 2010	130
QUADRO 06	SÍNTESE DAS RESOLUÇÕES DO CEDCA – 2007/2010	131
QUADRO 07	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 1	135
QUADRO 08	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 1	135
QUADRO 09	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 2	136
QUADRO 10	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 2	136
QUADRO 11	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 3	138
QUADRO 12	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 3	138
QUADRO 13	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 4	139
QUADRO 14	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 4	139
QUADRO 15	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 5	140
QUADRO 16	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 6	141
QUADRO 17	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 6	141
QUADRO 18	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 7	142
QUADRO 19	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 7	142
QUADRO 20	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 8	143
QUADRO 21	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 8	143
QUADRO 22	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 9	144
QUADRO 23	DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 9	144
QUADRO 24	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 10 ..	144
QUADRO 25	RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 11 ..	145
QUADRO 26	SÍNTESE DOS VALORES DELIBERADOS PELO CEDCA DESTINADOS AO PACTO 2007/2010	145
QUADRO 27	PERFIL DOS ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA – 2005	159
QUADRO 28	DESCRIPTIVO DAS ATIVIDADES DOS COMITES GESTORES	165
QUADRO 29	CONSOLIDADO DAS METAS DO PPA 2008/2011	177
QUADRO 30	METAS DO EIXO GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECJ	179
QUADRO 31	METAS DO EIXO SISTEMA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE	180
QUADRO 32	METAS DO EIXO SISTEMA DE SOCIOEDUCAÇÃO	180
QUADRO 33	METAS DO EIXO FIA	181
QUADRO 34	METAS FÍSICA DO EIXO FIA	181

LISTA DE SIGLAS

Abrinq	- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente
ALEP	- Assembleia Legislativa do Paraná
AVIS	- Associação para Vida e Solidariedade
BPC	- Biblioteca Pública Escola
CAP	- Coordenação de Ações Protetivas
CAPS	- Centro de Atenção Psicossocial
CAPSi	- Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil
CDC	- Convenção dos Direitos das Crianças
CDI	- Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado
CEDCA	- Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente
CENSES	- Centros de Socioeducação
CEP	- Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento a Pobreza
CERT	- Coordenadoria de Estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho
CES	- Centros de Socioeducação
CFP	- Coordenadoria de Formação Profissional
CGE	- Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda
CGM	- Coordenadoria de Apoio a Gestão Municipal de Assistência Social
CIM	- Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEAD	- Conselho Estadual Antidrogas do Paraná
CONJUVE	- Conselho Nacional de Juventude
COOC	- Coordenação de Capacitação
COOS	- Coordenação de Socioeducação
COPEL	- Companhia Paranaense de Eletricidade
COPJ	- Coordenação de Políticas para a Juventude
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSD	- Coordenadoria de Seguro Desemprego
DCA	- Direito da Criança e Adolescente
DNA	- Ácido Desoxirribonucleico
DETRAN	- Departamento de Trânsito
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FASPAR	- Fundação de Ação Social no Paraná
FEBEM	- Fundação para o Bem Estar do Menor
FIA	- Fundo para Infância e Adolescência
FICA	- Ficha de Comunicação de Aluno Ausente
FUNABEM	- Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor
GEEMPA	- Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
HIV/AIDS	- Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
IAM	- Instituto de Assistência ao Menor
IASP	- Instituto de Ação Social do Paraná
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INESC	- Instituto de Estudos Socioeconomicos
INPC	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LA	- Liberdade Assistida
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orgânica da Assistência Social
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
NEAB	- Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros
NEICA	- Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Criança e Adolescente
NUCRIA	- Núcleo de Proteção à Criança e ao Adolescente Vítima de Crimes
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OCA	- Orçamento Criança
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAIR	- Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento a Exploração Sexual
PIB	- Produto Interno Bruto
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PM-PR	- Polícia Militar do Paraná
PNJ	- Plano Nacional da Juventude
PPA	- Plano Plurianual
PPCAM	- Programa de Proteção a Criança Ameaçada de Morte
PR	- Paraná
PROEC	- Pró-Reitoria de Extensão e Cultura
PROEDUSE	- Programa de Educação nas Unidades Socioeducativas
PROERD	- Programa Educacional de Resistência às Drogas
PROJOVEM	- Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROMOPAR	- Fundação de Promoção Social do Paraná
PT	- Partido dos Trabalhadores
RGS	- Relação Global Setorial
SAREH	- Serviço de Atendimento a Rede de Escolarização Hospitalar
SEAB	- Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de apoio a Micro e Pequena Empresa
SECJ	- Secretaria de Estado da Criança e Juventude
SEED	- Secretaria de Estado de Educação
SEJU	- Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania
SEOP	- Secretaria de Estado de Obras Públicas
SERC	- Secretaria Especial de Relações com a Comunidade
SESA	- Secretaria de Estado da Saúde
SESP	- Secretaria de Estado da Segurança Pública
SETI	- Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SETP	- Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social
SGD	- Sistema de Garantias de Direitos
SICRIDE	- Serviço de investigação de Crianças Desaparecidas
SINASE	- Sistema Nacional de Socioeducação
SINE	- Sistema Nacional de Emprego e Programa de Preparação de Mão de Obra

SIPIA	- Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SNJ	- Secretaria Nacional de Juventude
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCE	- Tribunal de Contas do Estado do Paraná
UBES	- União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UEL	- Universidade Estadual de Londrina
UEM	- Universidade Estadual de Maringá
UEPG	- Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE	- União Nacional dos Estudantes
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para Infância
UNICENTRO	- Universidade Estadual do Centro Oeste
UNIOESTE	- Universidade Estadual do Oeste do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ESTUDOS SOCIAIS SOBRE INFÂNCIA	18
2.1	ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL	28
2.2	A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NA ÁREA DA CRIANÇA E ADOLESCENTE	32
2.3	ABORDAGEM COGNITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	41
3	OBJETO	50
3.1	JUSTIFICATIVA	51
3.2	OBJETIVO	51
3.3	PROBLEMA	52
3.4	HIPÓTESE	52
3.5	TIPO DE ESTUDO	53
3.6	METODOLOGIA	54
3.7	COLETA DE DADOS	55
3.8	TRATAMENTO DOS DADOS	56
3.9	REVISÃO DA LITERATURA	57
3.10	TÓPICOS DA TESE	57
4	O CONTEXTO NACIONAL DA POLÍTICA DA CRIANÇA E JUVENTUDE	60
5	A GESTÃO DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO 2007-2010	71
5.1	O PERCURSO DA POLÍTICA DA CRIANÇA E JUVENTUDE NO PARANÁ NO GOVERNO REQUIÃO	76
6	SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE DO PARANÁ - GESTÃO 2007- 2010	86
6.1	PROCESSO POLÍTICO DE CONSTITUIÇÃO DA SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE NO PARANÁ 2007-2010	86
6.2	A SECRETARIA	110
7	A POLÍTICA DA SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE	124
7.1	AS DELIBERAÇÕES DO CEDCA 2007-2010	124
7.2	DESAFIOS DO PACTO PELA INFÂNCIA E JUVENTUDE	133
7.3	OS PROGRAMAS CONDUZIDOS PELA SECJ	147
7.3.1	Programa Crescer em Família	147
7.3.2	Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	153
7.3.3	Programa Liberdade Cidadã	153
7.3.4	Programa Atitude	156
8	PLANO PLURIANUAL	173
8.1	ORÇAMENTO CRIANÇA	175
8.2	O PPA E A LINHA DE AÇÃO “PROTEÇÃO A CRIANÇA E JUVENTUDE	176
9	CONCLUSÕES	186
	REFERÊNCIAS	191
	ANEXO	204

1 INTRODUÇÃO

(...) Quando nasci veio um anjo safado, o chato do querubim. E decretou que eu estava predestinado a ser errado assim, já de saída a minha estrada entortou, mas, vou até o fim. Inda garoto deixei de ir à escola cassaram meu boletim, não sou ladrão, eu não sou bom de bola, nem posso ouvir clarim, um bom futuro é o que jamais me esperou, mas vou até o fim. (...) Como já disse era um anjo safado, o chato dum querubim, que decretou que eu estava predestinado a ser todo ruim, já de saída a minha estrada entortou, mas vou até o fim(...). (“Até o fim” Chico Buarque de Holanda).

Parafraseando Chico Buarque, quando eu nasci não veio um anjo safado, nem o chato de um querubim, mas me chegou um mundo repleto de desigualdades e desumanidades que adentraram nas minhas sucessivas etapas de vida da infância, na ordem do desemprego dos meus pais, da violência física e sexual da qual fui vitimada, do racismo sofrido dentro da minha própria família. Estes fatos me impulsionaram a ficar atenta e interessada a tudo que diz respeito aos seres humanos.

Diferentemente do que o poema aponta não me expulsaram da escola, e foi nesse espaço que pude apreender novas formas de relacionamentos, novas possibilidades que aguçaram meu interesse pelos estudos, pelos questionamentos, pela teimosia (“mas vou até o fim”), mesmo o contexto depondo ao contrário, fui levada a desenvolver uma vida acadêmica.

O interesse pelo conhecimento e a necessidade de transcender os dados empíricos da minha realidade, me impulsionaram a terminar os estudos escolares iniciais, adentrar em uma universidade e concluir o ensino superior, com grande empenho, incentivo e apoio de minha saudosa mãe.

Então, já professora de Educação Física meu primeiro trabalho foi na antiga FEBEM e FUNABEM. Subsequentemente, fiz concurso público e me tornei professora da Rede Pública Estadual de Pernambuco, assumindo trabalhos em escolas de lugares precários. Logo no início da minha carreira profissional se definiu o campo de minha atuação, no sentido de destinar maior atenção às crianças e adolescentes que, à semelhança de minha história, já haviam sofrido algum tipo de violação.

Com a minha vinda para Curitiba, em 1991, trabalhei com adolescentes em medida socioeducativa de semiliberdade no projeto “Irmãos do Futuro”, desenvolvido

pelo Estado do Paraná e executado pela FASPAR (Fundação de Ação Social do Paraná).

Em 1996 passei em concurso para professores da Rede Estadual de Ensino do Paraná, cargo que possuo até hoje, com atividades em diversas escolas. Nesse período, também participei ativamente do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Criança e Adolescente – NEICA/UFPR, onde desenvolvemos a pesquisa “Diagnósticos de Exploração Sexual em Foz do Iguaçu (2001)”, entre outras discussões relacionadas à infância. Neste mesmo ano ingressei no Mestrado em Educação da UFPR e, em 2003, apresentei a dissertação intitulada “As Representações Sociais de Prevenção ao Abuso de Drogas dos Professores do Ensino Fundamental: um estudo de caso”.

Em 2008, o Estado do Paraná me colocou à disposição da UFPR, onde fiquei lotada na Pró-Reitoria de Extensão e Cultura – PROEC e lá, assumi a coordenação pedagógica do programa “Escola que Protege” que subsidia teoricamente professores, alunos e pais para promoção de direitos humanos de crianças e adolescentes no contexto escolar. Paralelamente a esta atividade, atuei como colaboradora do Núcleo de Estudos Afros brasileiros – NEAB/UFPR, atividade que ainda permanece.

Trabalhei na Secretaria da Criança e Juventude do Paraná – SECJ em 2009, assessorando a equipe técnica nas discussões sobre enfrentamento às violências contra crianças e adolescentes e na implantação do PAIR (Programa de Ações Referenciais de Enfrentamento à Exploração Sexual e Tráfico pra fins de Exploração), como também na formação da Comissão Interinstitucional de Enfrentamento às Violências Contra Crianças e Adolescentes, vinculada ao Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescente do Paraná - CEDCA.

Em 2010, no contexto de parceria realizada entre a PROEC - UFPR, CEDCA e SECJ, e as Universidades Estaduais UEL; UEM; UEPG; UNICENTRO; e UNIOESTE realizamos um diagnóstico intitulado “Violações dos Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes no Paraná”. Neste mesmo período ingresso no Doutorado em Educação, com vistas a analisar a Política da Criança e Adolescente no Paraná planejada pela SECJ, de 2007 a 2010.

Já em 2011, juntamente com a PROEC - UFPR e NEAB - UFPR, realizamos o Diagnóstico Rápido do PAIR, para mapeamento das demandas de exploração

sexual e tráfico para fins de exploração, em Foz do Iguaçu e Curitiba, como também implantamos o PAIR nesses dois municípios.

O fio condutor que me trouxe até a escolha do objeto de pesquisa desta tese, perpassou por todas as minhas etapas de vida. As opções profissionais e acadêmicas foram alimentadas pelas vivências pessoais e profissionais e pelos constantes movimentos de busca.

A tese se desenvolve ancorada no conhecimento acumulado por essa trajetória e nas áreas de estudo: estudos sobre infância e na abordagem cognitiva de políticas públicas. Desenrola-se a argumentação dessa introdução, a partir da discussão de determinados elementos dessas áreas.

2 ESTUDOS SOCIAIS SOBRE INFÂNCIA

Essa pesquisa se afilia aos estudos desenvolvidos no Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (NEAB - UFPR e PPGE - UFPR), que se volta para as políticas para a infância (AMARAL, 2008; FALAVINHA, 2013; CARVALHO, 2013; AMARAL 2013) ou para políticas de distribuição de livros voltados à infância (SILVA, 2005; NASCIMENTO, 2009; VENÂNCIO, 2009; ARAUJO, 2010; PACÍFICO, 2011; MATHIAS, 2011; SANTOS, 2012; OLIVEIRA, 2011 NETO, 2012a).

Tais trabalhos se ancoram numa perspectiva crítica sobre as desigualdades sociais, considerando que a sociedade contemporânea ocidental é estruturada sobre diferentes eixos de desigualdade, ou seja, o acesso a bens materiais e a bens simbólicos é estrutural e estruturante da sociedade e se organiza em diferentes eixos de desigualdade, de idade, gênero e sexualidade, raça/etnia, além da classe social. Tais eixos de desigualdade são igualmente relevantes, ou seja, não há hierarquia entre eles e por isso, as pesquisas se afiliam a campos mais amplos de análise das desigualdades em eixos específicos (de raça/etnia e de idade no caso do grupo de pesquisa em que participamos) e das complexas articulações das desigualdades nos distintos eixos.

Para análise das relações nos distintos eixos, nos valem da concepção que as relações de dominação são assíncronas nos eixos de desigualdade, e operam socialmente de forma assíncrona, ou seja, não se estabelecem no mesmo sentido, e apresenta-se de forma diferente para cada momento, compreensão que tomamos de Rosemberg (2008; 2010) e Sarmento (2005). Em contextos sociais específicos podem funcionar como somatória simples das desigualdades dos diferentes eixos, por exemplo, a vulnerabilidade à exploração sexual comercial que se concentra em mulheres (gênero), adolescentes (idade) e pobres (classe social). Por outro lado, ser negra, adolescente e pobre pode não significar um acúmulo simples de desigualdades quando no contexto da educação formal, pois ser mulher tem sido uma vantagem na obtenção de resultados educacionais positivos. Além disso, a busca de superação de relações de dominação em determinado eixo de desigualdade pode gerar ou sustentar desigualdades em outro eixo. “Por exemplo, teorias feministas romperam com a máxima essencialista na compreensão das

relações de gênero, mas têm sustentado a naturalização da infância” (ROSEMBERG, 2008, p. 4).

A análise dos conflitos sociais e das suas expressões nas políticas públicas e educacionais também encontra coincidência com a perspectiva adotada pela autora: “Concebo a agenda de políticas públicas também como uma construção social e política, resultante do entre jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais, nacionais e internacionais” (ROSEMBERG, 2008, p. 4). Indivíduos e grupos sociais competem por maior acesso aos bens materiais e simbólicos, numa sociedade contemporânea estruturada sobre desigualdades sociais (de idade, gênero e sexualidade, étnico-raciais, de classe social) em diferentes eixos, estando as políticas públicas marcadas pelos conflitos e pelas possibilidades de atuação de tais indivíduos e grupos.

Ao referir-se à idade como uma das formas de distribuição do poder na sociedade contemporânea, um conceito que se reveste de relevância para a argumentação que aqui se desenvolve e para a análise dos dados da pesquisa é a compreensão da infância como categoria geracional. Essa compreensão se ancora na análise de um campo de pesquisa que se constituiu nas décadas anteriores como estudos sociais sobre infância (na versão anglo-saxônica) ou sociologia da infância (na versão francesa) (ROSEMBERG 2008, 2010).

A atribuição da idade como eixo de desigualdade se relaciona com a análise dos indicadores sociais disponíveis. No eixo de idade, os extremos (crianças pequenas e idosos) apresentam indicadores sociais, em diversas áreas, sistematicamente inferiores aos outros grupos de idade. Indicadores de distribuição de renda, condições de moradia, taxas de mortalidade infantil, níveis de desnutrição, índices de escolaridade e de aproveitamento escolar, indicam desigualdades entre as idades (quanto menor a criança pior o indicador) e maior intensidade para crianças e adolescentes em relação a adultos e idosos (ROSEMBERG, 2008).

Dessas análises, conclui-se que a dívida brasileira para com crianças e adolescentes não decorre apenas da desigual distribuição de rendimentos pelos segmentos sociais, mas também da desigual distribuição dos benefícios das políticas sociais, desigualdades sustentadas por gastos per capita nitidamente inferiores para crianças e adolescentes. (ROSEMBERG, 2008, p. 1-2).

A conclusão da autora nos leva a considerar a infância como uma construção histórica e social, que se fundamenta por diferentes perspectivas e se

manifesta na forma como se concebe a ideia de crianças e adolescentes, na visão de mundo e valores de uma sociedade. Nos complexos processos sociais da sociedade contemporânea, o reconhecimento de crianças como detentoras de dignidade e elevada à condição de sujeito, se fundamentou a partir da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, quando da sua promulgação pela Organização das Nações Unidas - ONU.

Em relação à mudança da ausência de interesse acadêmico pela infância, outro fato de relevância social ocorreu em 1961, com a publicação *“L'enfant et la vie familiale sous l'ancien regime”*, cujo autor é Philippe Ariès. Apesar das críticas que esta obra sofreu, foi importante como suporte para a mudança de paradigma nos anos 80 e 90, no que diz respeito aos estudos da infância, inserindo esta categoria como “objeto legítimo das Ciências Sociais e Humanas”. (ROSEMBERG e MARIANO, 2010, p 694). Esse discurso institui um novo olhar sobre a infância, que a vinculou em “dependência do contexto social e do discurso intelectual” (ROSEMBERG e MARIANO, 2010, p 694).

A partir dessa legitimação, surge posteriormente a Sociologia da Infância, que compreende este período da existência humana como construção social, definindo-a como objeto sociológico que rompe com as teorias até então vigentes. “Romper com o modelo ‘desenvolvimentista’ da psicologia, (por exemplo, piagetiano) [...] atacar o conceito de socialização da criança como inculcação, até então, predominante na Antropologia, na Psicologia e na Sociologia; conceber a criança como um ator social”. (ROSEMBERG e MARIANO, 2010, p 694). Tomada a infância como objeto da sociologia,

A sociologia da infância propõe-se a interrogar a sociedade, a partir de um ponto de vista que toma as crianças como objeto de investigação sociológica por direito próprio, fazendo crescer o conhecimento, não apenas sobre infância, mas sobre o conjunto da sociedade globalmente considerada. A infância é concebida como uma categoria social do tipo geracional por meio da qual se revelam as possibilidades e os constrangimentos da estrutura social (SARMENTO, 2005, p 363).

Silva e Souza (2009) indicam que a sociologia da infância vem subverter a lógica de sentido inferida à infância no que diz respeito à mesma como etapa preparatória para o futuro, negligenciando o presente, tirando a importância da infância em si mesma.

A importância da infância não está em si mesma, mas no seu futuro de criança mais velha, de adolescente, de adulto". O conceito dessa faixa etária como um "vir a ser" tem especial interesse para o campo de formulação e de execução de políticas para essa idade. Do ponto de vista adultocêntrico, o que importa é a preparação para se tornar um adulto "adequado". A proposição advinda dos estudos sobre a criança, da psicologia social e da sociologia da infância, é de inversão desta lógica. O importante deixa de ser tomar a infância pelo que ela virá a ser, e passa a ser considerá-la pelo que ela é! [...] Trabalhar com a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direito no presente (ao invés da lógica preparatória). Isso leva a considerar o atendimento às necessidades, ao bem-estar, às possibilidades de participação dessa idade, em primeiro plano, como forma de estabelecer um sistema de cidadania para a faixa etária. (SILVA, SOUZA, 2009, p. 30-31).

Delgado e Müller (2006) ao entrevistarem Sarmiento, registraram alguns de seus argumentos, entre os quais, que a infância e a criança são extremamente influenciadas pelo contexto da globalização, contexto esse definido pelo autor como segunda modernidade. Neste aspecto, influenciados por este momento da história e na condição de adultos responsáveis, encharcados por ideais de crianças e adolescentes, investimos em ações que buscam aproximar tais sujeitos de seus direitos humanos fundamentais, mas em grande parte, pela ótica dos adultos responsáveis pelo bem-estar, pela vida, pela garantia de direitos, pela proteção. Insistimos no fato de que temos muito mais a dizer que as próprias crianças e adolescentes, estabelecendo com isso, uma relação assimétrica de poder.

Todavia, sabemos que o discurso que sustenta tais práticas é pautado na negatividade da não produção de crianças e adolescentes, instituídos na modernidade, que separou a criança do espaço-tempo da vida em sociedade.

Há uma negatividade constituinte da infância, que, em larga medida, sumariza esse processo de distinção, separação e exclusão do mundo social. A própria etimologia encarrega-se de estabelecer essa negatividade: infância é a idade do não falante, o que transporta simbolicamente o lugar do detentor do discurso inarticulado, desarranjado ou ilegítimo; o aluno é o sem-luz; criança é quem está em processo de criação, de dependência, de trânsito para um outro. Como consequência, as crianças têm sido, sobretudo linguística e juridicamente sinalizadas pelo prefixo de negação (são inimputáveis; juridicamente incompetentes) e pelas interdições sociais (não votar, não eleger nem ser eleitos, não se casar nem constituir família, não trabalhar nem exercer uma actividade económica, não conduzir, não consumir bebidas alcoólicas etc.). Certamente que estas interdições se sustentam numa prática de protecção, constituem quase todas elas, avanços civilizatórios, e não está em causa a sua radical abolição. Apenas se sublinha, aqui, um efeito simbólico de conceptualização e representação sociojurídica da infância, pela determinação dos factores de exclusão, e não, prioritariamente, pelas características distintivas ou por efectivos direitos participativos: em última análise, a negatividade constitutiva da infância exprime-se na ideia da menoridade: criança é o que não pode nem sabe defender-se, o que não pensa adequadamente (e, por isso, necessita

de encontrar quem o submeta a processos de instrução), o que não tem valores morais (e, por isso, carece de ser disciplinado e conduzido moralmente). (SARMENTO, 2005, p 368.).

Na busca de nos distanciar da perspectiva adultocêntrica, entendemos que a construção histórica da infância, nos aproxima da compreensão apontada por Sarmiento (2005), de que a mesma não se esgotou, e se atualiza constantemente na “prática social, nas interações entre crianças e nas interações entre crianças e adultos” (SARMENTO, 2005, p. 366). Outros fatores intervenientes entram neste processo, tais como: “variações demográficas, as relações econômicas e os impactos diferenciados nos diferentes grupos etários e as políticas públicas, tanto quanto os dispositivos simbólicos, as práticas sociais e os estilos de vida de crianças e adultos” (SARMENTO, 2005, p.366).

Tomando em consideração essa dinâmica, nos valem da “perspectiva teórica de que as relações de idade (e não, a infância) constituem categoria analítica útil para se compreender a produção e sustentação de desigualdades sociais” (ROSEMBERG e MARIANO, 2010, p.695).

Em suma, o conceito de geração não só nos permite distinguir o que separa e o que une, nos planos estrutural e simbólico, as crianças dos adultos, como as variações dinâmicas que nas relações entre crianças e entre crianças e adultos vai sendo historicamente produzido e elaborado. Por outras palavras, a geração é um constructo sociológico que procura dar conta das interações dinâmicas entre, no plano sincrónico, a *geração-grupo de idade*, isto é, as relações estruturais e simbólicas dos actores sociais de uma classe etária definida e, no plano diacrónico, a *geração-grupo de um tempo histórico definido*, isto é, o modo como são continuamente reinvestida de estatutos e papeis sociais e desenvolvem práticas sociais diferenciadas os actores de uma determinada classe etária, em cada período histórico concreto. São as mútuas implicações da infância como grupo de idade nas sucessivas infâncias historicamente datadas e suas relações com os adultos (eles próprios definíveis pelo estatuto histórico contemporâneo e pelas formas históricas de adultez que se foram fazendo, refazendo e consolidando) o que, em síntese se inscreve no projecto científico da sociologia da infância. (SARMENTO, 2005, p. 366-367).

A abordagem da infância como categoria sociológica do tipo geracional é bastante recente e, ao considerar as dimensões estruturais e interativas da infância, o constructo teórico desta ciência avança por necessidade de compreensão das contradições colocadas na contemporaneidade, no que diz respeito às sucessivas etapas da infância (SARMENTO e GOUVEA 2008). Apesar das crianças possuírem um aparato de cuidado e atenção, na atualidade, a contradição se impõe. Ou seja,

[...] nunca como hoje a infância se apresentou como a geração onde se acumulam exponencialmente os indicadores de exclusão e de sofrimento. Ao incorporar na sua agenda teórica a interpretação das condições atuais de vida das crianças, a Sociologia da Infância insere-se decisivamente na construção da reflexividade contemporânea sobre a realidade social. É por isso que, na verdade, ao estudar a infância, não é apenas com as crianças que a disciplina se ocupa: é, com efeito, a *totalidade da realidade social* o que ocupa a Sociologia da Infância (SARMENTO e GOUVEA, 2008, p. 19).

Quando focamos a atenção na geração-grupo de idade para além da infância, nos deparamos com conceituações que se sobrepõe em termos de faixa etária e também bastante recentes de adolescência.

Dayrell (2011) introduz uma discussão importante a partir da perspectiva da Sociologia da Juventude sobre estas conceituações, e que resolvemos adotá-las por ir ao encontro dos aspectos já apontados pela Sociologia da Infância.

O autor compreende a juventude pela vertente biológica e social, e nos indica que na atualidade não podemos nos reportar a esta etapa da vida no singular. Pois, o que se observa “são juventudes, jovens que vivenciam de forma diversas essa fase da vida” (DAYRELL, 2011, p. 01).

A sociologia da juventude tem, como um de seus desafios, a construção dessa categoria. Isso ocorre porque, falar de juventude é falar de uma dupla dimensão. Uma dimensão biológica e, portanto, universal. E, ao mesmo tempo, uma dimensão histórica e cultural, que está imbricada na própria definição do termo. É claro que isso não diz respeito apenas à juventude, mas a todas as categorias geracionais, que definem fases da vida humana tais como: infância, idade adulta, velhice. Neste sentido, antes de tudo, deve-se destacar que não se trata de uma categoria apenas natural. Ainda que marcada pela dimensão biológica, em cada grupo social e a cada momento histórico ela é elaborada de forma diferente. Nos últimos tempos, temos trabalhado e pensado a ideia de juventude como uma categoria que não se reduz a uma faixa etária, apesar de a demarcação etária ter uma importância estratégica. Nas políticas públicas e nas pesquisas quantitativas, por exemplo, é necessário delimitar um universo. Essas políticas têm que ser voltadas para um determinado segmento populacional. Isso ocorre com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com o Plano Nacional da Juventude que compreende e estende a juventude até os 29 anos. Neste sentido, temos trabalhado, ultimamente, com a ideia de que a juventude tem que ser pensada, não como uma categoria homogênea, mas marcada pela diversidade. Então utilizamos juventude no plural, para reforçar essa dimensão. Uma ideia de “juventudes” que dê conta de uma diversidade imensa, quanto à origem social, espaço geográfico, de raça, de gênero. Isto é, sejam levadas em conta todas as variáveis sociológicas que interferem na construção social de cada uma dessas parcelas da população. E, principalmente, diria que mais do que juventude, o que existe são jovens, que vivenciam concretamente modos próprios de ser jovem. Modos esses que, na sociedade contemporânea, apresentam-se cada vez mais diversificados (DAYRELL, 2011, p. 02).

Bourdieu (2003) nos aponta que devemos compreender a divisão entre as idades como arbitrárias, quando considera, por exemplo, que a fronteira entre a juventude e velho¹ é fruto de campo de disputa. Entendendo que a relação de força se estabelece por meio dos mais velhos, ao proporem uma “ideologia de virilidade e da violência, o que era uma maneira de se reservarem à sabedoria, quer dizer ao poder.” (BOURDIEU, 2003, p. 151).

A representação ideológica da divisão entre jovens e velhos concede aos mais jovens coisas que fazem com que em contrapartida estes deixem uma grande quantidade de coisas aos mais velhos. [...] Esta estrutura, que encontramos também noutros lugares (por exemplo, nas relações entre os sexos) lembra que na divisão lógica entre os jovens e os velhos, está em questão o poder, a *divisão* (no sentido de partilha) dos poderes. As classificações por idade (mas também por sexo ou, evidentemente, por classe...) equivalem sempre a impor limites e a produzir uma *ordem* à qual cada um se deve ater, na qual cada um deve manter-se no seu lugar (BOURDIEU, 2003, p. 151-152).

Neste aspecto, Bourdieu (2003) reforça a perspectiva da construção social da juventude, bem como, a não passividade dessa construção. Para este autor, quanto mais os jovens se aproximam do polo do poder, mais se apropriam dos atributos dos adultos.

Sposito e Carrano (2003) corroboram essa ideia defendida por Bourdieu (2003), ao olhar a juventude brasileira com base em uma concepção democrática de realização das políticas. Considerando esse segmento como sujeitos de direitos, os autores explicitam que as decisões e implementação de políticas são produtos de conflitos, principalmente, “em torno do destino de recursos e de bens públicos limitados, ocupando um espectro amplo de negociações e de formação de consenso, mesmo que provisório” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.18).

Eles indicam dois aspectos importantes nas ações que envolvem a juventude. Primeiramente, “a ideia de que qualquer ação destinada aos jovens exprime parte das representações normativas correntes sobre a idade e os atores jovens que uma determinada sociedade constrói” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.18), ou seja, as práticas necessariamente apontam para uma imagem da etapa de vida e os sujeitos que dela fazem parte.

¹ Quando Bourdieu se refere a “velho”, ele o faz tomando em relação “a sua forma mais vazia. É-se sempre velho ou jovem para alguém. É por isso que os cortes em classe de idade, ou em gerações, são tão variáveis e são uma parada em jogo de manipulações” (BOURDIEU, 2003, p. 152).

[...] Há uma interconexão entre aquilo que tende a se tornar uma representação normativa corrente da idade e dos jovens na sociedade e o próprio impacto das ações políticas. Dito de outra forma, a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações². As representações normativas, embora focadas nos jovens, não incidem apenas sobre eles, isoladamente. Elas tratam, sobretudo de universos relacionais: jovens e mundo adulto, este último marcado pelo poder exercido nas instituições, nas quais as possibilidades de interação, de conflito e de solidariedade também se destacam. É preciso considerar que a disputa em torno de concepções ocorre, ainda hoje, na arena pública, protagonizada pelos vários atores, tanto jovens como adultos, que desenvolvem ações nesse segmento, incluindo nessa diversidade não só a sociedade civil como a própria composição dos aparatos do Estado (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.18).

O outro aspecto apresentado pelos autores situa-se no âmbito da ampliação da concepção de direitos que são discutidos por setores da sociedade brasileira, sobre as questões dos adolescentes e jovens, tomando como marco legal o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. A partir deste marco legal, o poder público apresenta uma tendência a enfocar mais as situações referentes aos adolescentes com privação de direitos e processo de exclusão, considerando a faixa etária preconizada pelo ECA³ “Esse duplo recorte – *etário* (adolescentes) e *econômico social* - pode operar com seleções que acabam por impor modos próprios de conceber as ações públicas” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p 19).

Para Sposito e Carrano (2003), essa restrição etária que o ECA apresenta quando toma a termo o limite da maioridade legal, sugere que grande parte das políticas exclua do seu foco um espectro amplo de indivíduos que já atingiram essa maioridade, mas que ainda permanecem no foco possíveis de ações, pois ainda se encontram na condição juvenil.

² Sposito e Carrano (2003) adotam a noção de representação defendida por Henri Lefebvre (1980). “que recusa a dicotomia entre o que está fora, exterior (como coisa) e as representações que também vêm de dentro e são contemporâneas à constituição do sujeito, tanto na história de cada indivíduo quanto na gênese do individual na escala social. Desse modo, as representações ‘não são nem falsas nem verdadeiras, mas, ao mesmo tempo, falsas e verdadeiras: verdadeiras como respostas a problemas “reais” e falsas na medida em que dissimulam objetivos “reais”” (LEFEBVRE, 1980, p. 55) in: (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 18).

³ **Art.1º** Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. **Art. 2º** Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescentes aquela entre doze e dezoito anos de idade. **Parágrafo único-** Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade. (ECA, 1990, p. 03).

A condição juvenil na sua não existência se reflete historicamente na compreensão da juventude em algo que ainda não é, bem como, na invisibilidade de suas necessidades e demandas que, enquanto 'estado de coisas', permaneceram sem conseguir se fazer pautar na agenda pública, e sem uma legislação protetiva que atenda às especificidades do público jovem. De outra forma, os programas e ações para os jovens foram diluídos no conjunto das políticas públicas para os adultos, tornando-os 'naturalmente' em sujeitos inferiores (COSTA, 2009, p. 51).

Os autores apontam que entre anos 1990-2002 várias foram as iniciativas públicas, no âmbito das três esferas do poder executivo (federal, estadual e municipal) em prol da juventude. Mas, é com o novo período político, ou seja, com a posse, em 2003, de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, que se vislumbra uma série de iniciativas, com vistas a “recompor um desenho de ações que emerge do reconhecimento de que alguns problemas afetam expressiva parcela da população jovem, [...] e a lançam numa condição que se tornou usual conceituar como sendo de *risco social*” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 21).

Problemas reais, identificados principalmente na área da saúde, da segurança pública, do trabalho e do emprego, dão materialidade imediata para se pensar as políticas de juventude sob a égide dos problemas sociais a serem combatidos. Nesse processo é possível reconhecer que, em muitas formulações, a própria condição juvenil se apresenta como um elemento problemático em si mesmo, requerendo, portanto, estratégias de enfrentamento dos 'problemas da juventude'. Isso se expressa, por exemplo, na criação de programas esportivos, culturais e de trabalho orientados para o controle social do tempo livre dos jovens, destinados especialmente aos moradores dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 21).

Costa (2009) apresenta que a construção das Políticas Públicas de Juventude se consubstancia especificamente com a elaboração do Plano Plurianual, para o período 2004-2007, “também conhecido como Plano Brasil de Todos, no primeiro mandato do Governo Lula, eleito com base em discurso programático de caráter democrático popular” (COSTA, 2009, p. 33).

Para a autora, aprovação de uma Política Nacional de Juventude em 2005 é auspiciosa para a condição em que vivem os jovens brasileiros. Soa como uma possibilidade ao encontro das demandas da “juventude saírem da condição de “estado de coisas”⁴ passando a mobilizar forças políticas, no âmbito da sociedade e

⁴ Para Rua (s/d) “estado de coisas” é algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as

do governo, propiciando tornar presente os problemas da juventude e apresentando respostas por meio de políticas públicas” (COSTA, 2009, p. 49).

A partir desse marco histórico, maior visibilidade foi atribuída à questão juvenil, inserindo-a nas pautas de discussão do governo e da sociedade como um todo.

Isso foi possível pela ação conjunta dos movimentos sociais e populares, por organizações não governamentais e por segmentos do governo, entre outros, resultando, em 2005, na criação da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude, do Pró-jovem e em 2007, da 1ª Conferência Nacional de Juventude. Vale considerar, no entanto, que somente no PPA 2008 – 2011 tais esforços se concretizarão, efetivamente, por meio da inserção da juventude enquanto prioridade, na agenda social do governo federal (COSTA, 2009, p.50).

Se a juventude se configura como uma categoria muito complexa, que deve ser estudada e observada, a partir da sua concretude, não menos complexa é a categoria adolescência. Esta categoria se estabeleceu, a partir da psicologia, no fim do século XIX, e, desde então, tem sido alvo da abordagem psicológica, por um viés na maioria das vezes individualizada desses sujeitos (DAYRELL, 2011).

Compreendemos a adolescência, pela perspectiva da Sociologia da Juventude, onde esta categoria é pensada como etapa inicial da juventude, com transformações biológicas intensas, que caracterizam a entrada do sujeito na fase de juventude, com especificidades próprias (DAYRELL, 2011).

Se você pensa um adolescente de 14 ou 15 anos, ele é biológica e fisicamente diferente de um jovem de 19 ou 20 anos. Então, ao pensarmos a juventude, esse é também outro desafio, implica levarmos em conta também as diferentes fases dessa vivência, que tem implicações tanto biológicas quanto culturais. No âmbito cultural, na relação com a família e com a sociedade mais ampla, o grau de autonomia e a liberdade para ir e vir são algumas questões que distanciam significativamente a adolescência de outros momentos da juventude. Temos trabalhado, no *Observatório da Juventude da FAE/UFMG*, com a ideia da adolescência como fase inicial da juventude, compreendida em sua totalidade, fase essa que apresenta características muito peculiares. Tentamos, nesse sentido, perceber e ressaltar aquilo que é específico da adolescência enquanto uma etapa da juventude (DAYRELL, 2011, p. 03).

Segundo Costa (2009), no Brasil, a juventude é compreendida como sujeitos de direitos, cidadão que vai dos 12 aos 18 anos de idade, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990, e dos 15 aos 29 anos de idade como

autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então se tornou um “problema político” (RUA, s/d, p.5-6).

indicado pela Política Nacional de Juventude de 2005⁵. No entanto, a autora nos esclarece que mesmo sendo considerados jovens os sujeitos entre 12 e 29 anos de idade, essa classificação etária serve apenas como parâmetro social em prol do reconhecimento político da juventude, e se constitui em “referência essencial e genérica para a formulação de políticas públicas” (COSTA, 2009, p. 52)

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL.

Para Rizzini (2008), as transformações que aconteceram em nível de questões sociais, econômicas e políticas com o estabelecimento do período industrial no século XIX, influenciaram também a visão que se tinha na época sobre a criança. Desta forma, o conceito de infância adquire novos significados e uma dimensão social ampliada. A criança deixa de ser foco de interesse apenas da família e da igreja, portanto do ambiente privado, e passa a ser questão social de competência de intervenção do Estado.

Neste período houve muitos embates ideológicos, precipitando a formação de novos pensamentos de cunho científico. Essas novas ideias colocou a criança em um lugar, onde era vista como um “*valioso patrimônio de uma nação*” “*chave para o futuro*”, um ser em formação – ‘*ductil e moldável*’ - que tanto pode ser transformado em ‘*homem de bem*’ (elemento útil para o progresso da nação) ou num ‘*degenerado*’ (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos) (RIZZINI, 2008, p. 24).

Permeado por esse discurso, o Estado deveria garantir a ordem social e sob a influência do pensamento evolucionista e positivista da época, zelar pela criança. Isto significava vigiá-la para evitar que ela se desviasse. Esse pensamento fazia parte dos ideais eugênicos, cujo objetivo seria de regeneração da raça humana.

⁵ O Plano Nacional de Juventude (PNJ) foi elaborado a partir de audiências públicas promovidas pelo legislativo federal que contaram com a participação de especialistas e representantes de organizações e movimentos sociais envolvidos com o tema. O PNJ, instituído pela Lei 4.530, de 2004, estabelece metas decenais para os ministérios que destinam ações e recursos à juventude e para governos estaduais e municipais. Entre os objetivos do Plano estão promover o empreendedorismo juvenil, a saúde, a segurança, os esportes, a inclusão digital, a educação, a pesquisa, a autonomia estudantil, a erradicação do analfabetismo e o direito a diversidade” (DAYRELL, 2011, p 02).

Nesse aspecto, o abandono dos filhos ou de não fornecer-lhes maiores cuidados, práticas estabelecidas na Europa medieval, passa a ser condenada e intolerada.

Segundo Rizzini, (2008), as mudanças começam a reverberar no Brasil, a partir do final do século XIX. O país se encontrava em momento histórico importante, onde se vislumbrava mudanças na busca de constituir uma nação. Essa ideia de criação da nação serviu como motor propulsor para se efetivar uma (re) forma no Brasil, baseada na perspectiva de uma ampla “*missão saneadora e civilizadora*”. Pois, o Brasil se encontrava diante de problemas sérios, que se consolidaram após o processo de abolição da escravidão e proclamação da República.

Com a mudança de regime político no Brasil, do monárquico para o republicano, a criança passou a ser representada como esperança para a nação, mas isto só seria possível, caso a mesma tivesse uma boa educação. E se fosse necessário, para cumprir tal objetivo, elas seriam retiradas de suas famílias compulsoriamente para serem reeducadas e ser útil para o desenvolvimento almejado. Estas ideias se fundamentavam nos princípios científicos da medicina higienista, psicologia e pedagogia, com o objetivo de educar as famílias na tarefa de vigiarem os seus filhos, caso não conseguissem, eram tidas como incapazes e o Estado assumiria tal função.

A visão que se tinha da criança era pautada no princípio salvacionista e apresentava grande contradição. Ou seja, ora a criança era vista como ameaça e passa a ser considerada delinquente, ora era tida como pura e angelical e é vislumbrada como futuro da nação, caso estivesse livre de ambientes perniciosos, a visão contraditória em relação à criança “que era vista como em perigo e por outro, como perigosa era dominante no referido contexto da época”. (Rizzini, 2008, p. 26).

A autora também nos aponta que esta visão salvacionista para com a criança, demonstrava o compromisso político da época, com as questões de manutenção da estrutura oligárquica⁶ do país. Bem como, o surgimento de novos grupos de pensamentos imbuídos do ideal republicano de construção nacional,

⁶ Forma de Governo em que o poder supremo está de um modo institucionalizado, nas mãos de um grupo restrito de pessoas. Exemplo: Um ‘bando’ de militares, um grupo reduzido de revolucionários. A oligarquia do dinheiro chama-se plutocracia (do Grego: riqueza). Tanto as aristocracias como as plutocracias são oligarquias:

- *Directas*, se os aristocratas ou plutocratas estão no poder;
- *Indirectas*, se não estão no Poder, mas influem de um modo permanente e decisivo sobre o governo. Fonte: Birou, Alan Dicionário de Ciências Sociais. 5ª ed. 1982 Editora Dom Quixote.

baseado no modelo de civilização⁷ europeu que valorizava as ações saneadoras. A Elite⁸ que dominava a cena política de então, tinha como meta emergencial promover a educação (*para 'civilizar'*), sem deixar os privilégios '*herdados*'.

Para Rizzini (2008) e Cesar (1999), a representação da criança construída neste período e dos ideais salvacionistas, foi forjada toda uma política⁹ de intervenção social que se pautava nos argumentos médicos, jurídico e assistencial, com objetivos *preventivos, educacionais, de recuperação e repressivo*, os quais patologisavam as diferenças sociais.

Ora em defesa da criança, ora em defesa da sociedade – estabelecem – se os objetivos para as funções acima: prevenção (vigiar a criança, evitando a sua degradação, que contribuiria para a degeneração da sociedade); de educação (educar o pobre, moldando-o ao hábito do trabalho e treinando-o para que observe a regra do 'bem viver'); de recuperação (reeducar ou reabilitar o menor, percebido como vicioso, através do trabalho e da instrução, retirando-o das garras da criminalidade e tornando-o útil à sociedade); de repressão (conter o menor delinquente, impedindo que cause outros danos e visando a sua reabilitação, pelo trabalho). (RIZZINI, 2008, p. 26).

Imbuídos das prerrogativas salvacionistas, o Estado formula e legitima política de intervenção social que se apoiariam preponderantemente no discurso medico – jurídico e em 1923, cria o juízo de menores. Desta forma, o intervencionismo estatal se concretiza na figura do juiz de menores, com funções jurisdicional e assistencial em relação à infância. Quatro anos depois, em 1927 foi promulgada uma legislação específica, o Código de menores que no seu bojo tinha

⁷ (...) Enquanto o conceito de civilização inclui a função de dar expressão a uma tendência continuamente expansionista de grupos colonizadores, o conceito de kultur reflete a consciência de si mesma, de uma nação que teve de buscar e constituir incessante e novamente suas fronteiras, tanto no sentido político como espiritual e repetida vezes pergunta a si mesma: qual é realmente a nossa identidade? (Elias, 1994. Pg. 25).

⁸ Compreendem-se por elites (no plural) as classes mais cultas de uma sociedade, as mais capazes de dirigir e servir de uma forma eficaz essa sociedade. Nas sociedades tradicionais, a elite era constituída pela aristocracia, pelo sangue. Era selecionada pela guerra ou pelos privilégios econômicos e sociais. Numa sociedade industrial que exige competência e preparação profissional, a elite devia basear-se no mérito, nas grandes capacidades e atitudes intelectuais e morais, na qualidade do chefe e no sentido das responsabilidades. Não acontece sempre assim. Uma elite estabelecida atribui a si própria uma missão definitiva, sem se interrogar sobre o seu valor e função activa. Torna-se uma elite formal, opondo-se à promoção e à ascensão das verdadeiras elites. Impede a seleção dos talentos e tende a recrutar-se no próprio meio social em que se fechou. Não existe então uma circulação das elites, isto é, qualquer capilaridade para lugares de responsabilidade e de direcção de pessoas capazes e preparadas que pertencem a outros meios sociais. Fonte: Birou, Alan Dicionário de Ciências Sociais. 5ª ed. 1982. Editora Dom Quixote.

⁹ Para um maior aprofundamento da história da política da infância no Brasil, indicamos: Rizzini, Irene; PILOTTI, Francisco. A arte de Governar Crianças: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. 2ª Ed. São Paulo. Cortez, 2009.

como meta a criminalização dos filhos da pobreza, onde a lógica policalesca associada ao processo educativo era a tônica dessas intervenções estatais.

Segundo Cesar (1999), essa criminalização foi circunscrita por meio de um recorte de gênero e de sexualidade. Onde aos meninos eram atribuídos às desordens sociais, ou seja, pequenos furtos e a ociosidade. E as meninas a transgressão foi pautada pelo exercício ilícito da sexualidade. No entanto, compreendemos que também houve um recorte de raça, fato este que ainda permanece nos dias atuais. A ideia de adolescência e delinquência juvenil estava imbricada, e ao mesmo tempo estes problemas eram visto como culpa da família que não fornecia a devida assistência.

As preocupações com a infância e juventude levou a se construir uma teoria sobre a delinquência juvenil que “produziu tanto a figura da criança e do jovem estigmatizado, como também o seu contra-modelo¹⁰.” (Cesar, 1999, p 03).

Para Rizzini (2008), o discurso forjado em favor da criança e adolescente pobre neste período, em prol da educação e reeducação, serviu para atrofiar uma possível formação de consciência de cidadania no país. Pois, educar tinha por objetivo moldá-la de forma submissa para ser introduzida nas relações de produção industrial capitalista da época.

[...] Foi por esta razão que o país optou pelo investimento numa política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância, em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade, ao acesso de todos. Tal opção implicou na dicotomização da infância: de um lado, a criança mantida sob os cuidados da família, para a qual estava reservada a cidadania; e do outro, o menor, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis, medidas filantrópicas, educativas/repressivas e programas assistenciais, e para o qual, poder-se-ia dizer com José Murilo de carvalho, estava reservada a “estadania”. (...) Para se referir à ação partenalista do Estado em contraposição a participação dos cidadãos ativos no processo político. (RIZZINI 2008 p.28-29).

Ao avançarmos um pouco mais na história, especificamente com o golpe militar em 1964, se consolida a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, que se concretizou nos estados por meio da FEBEM. A mudança implementada no sistema assistencial brasileiro nesse período, tenta transformar a questão social da criança e adolescente, de caso de polícia para caso de política e se volta às questões mais amplas, como, (...) “êxodo rural, crescimento urbano e da pobreza. Definiu as

¹⁰ A autora chama de “contra-modelo” o comportamento rebelde da classe abastada.

diretrizes gerais da ação, as categorias eram ‘menor assistido’, ‘menor de conduta anti-social’, ‘menor carente’. Os programas se baseavam em tratamento e prevenção.” (Manfroi, 2005, pg. 05). No entanto, essas mudanças mantinham o norte conservador e assistencialista.

2.2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA NA ÁREA DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Na concretização das políticas públicas para a infância no Brasil, a análise sobre os processos legais de compreensão da infância apontam aspectos relevantes, que foram influenciados pelos movimentos internacionais.

Rosemberg (2008) indica que o século XX foi permeado por um intenso movimento, no que diz respeito aos direitos da infância, corporificada na primeira Declaração dos Direitos da Criança de 1924 ou, como é conhecida, a Declaração de Genebra. O princípio orientador desta declaração foi “a criança em primeiro lugar”, em uma perspectiva de proteção e auxílio à infância. Em 1948, surge a Declaração dos Direitos Humanos, que vem a instituir a “proteção especial”¹¹ à maternidade e à infância, prerrogativa que, posteriormente, mais precisamente em 1959, com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos da Criança, foi retomada (ROSEMBERG, 2008, p 07).

Segundo a autora, a fonte inspiradora do artigo 227¹² da Constituição Federal, de 1988, foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, em que se espelha a doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes¹³.

¹¹ “Proteção especial” enquanto uma ação e atenção diferenciadas e que não se atem a formação integral do sujeito. Mas, “especial” pela sua pressuposta fragilidade e desvantagem, se configurando em uma política para pessoas carentes.

¹² **Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). Fonte: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10644726/artigo-227-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 04/01/2014.

¹³ Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (DIGIÁCOMO, 2013, p. 05).

A declaração de 1959 ampliou o número de princípios (de cinco para dez), manteve a ênfase na ‘proteção especial’, e renunciou algumas novidades no que diz respeito aos direitos de liberdade. Seu preâmbulo, ao lado da ênfase na proteção e bem estar da criança, afirma que ‘a criança beneficia [...] de direitos e liberdades aqui enunciados’. Porém, os direitos proclamados no corpo da Declaração são ainda apenas ‘direitos a’... e não ‘direitos de’... [...] (ROSEMBERG, 2008, p 08).

Como aponta a autora, os direitos denotavam a visão adultocêntrica, “direitos a” vinculada a perspectiva de proteção e auxílio que não via crianças como sujeitos de direitos, “direitos de” como plenos de exercer os direitos de liberdade.

Com a realização da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989, ratificada pelo Brasil, em 1990, novos aspectos foram introduzidos na representação desses direitos. Além dos seus 59 artigos, a inovação se fez pelo reconhecimento à infância, do nascimento até os dezoito anos, de “todos os direitos e todas as liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos. Ou seja, pela primeira vez se outorgam às crianças [...] direitos de liberdade, até então reservados aos adultos”. (ROSEMBERG, 2008, p 08).

Com aspecto inovador, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança – 1989 reconhece a especificidade da infância, mas a criança é representada pelo seu aspecto de falta, ou seja, em condição peculiar de desenvolvimento que “precisa de uma proteção especial e de cuidados especiais, especialmente de proteção jurídica apropriada antes e depois do nascimento”. (ROSEMBERG, 2008, p 08).

A autora indica que este reconhecimento ocasiona uma tensão entre o direito à liberdade versus proteção especial¹⁴. Dito de outra forma, a universalização versus direitos individuais, duas vertentes que conduzem a modos diferenciados de conceber a política.

Analistas da Convenção de 1989 discutem-na especialmente sob duas perspectivas: sua pretensão universal, mas seu viés ocidentalista captado via ênfase nos direitos individuais [...] sua tensão intrínseca, e que complexifica sua compreensão e implementação, decorrente da promulgação simultânea de direitos de proteção, à provisão e de direitos de liberdade, expressão e participação, estes últimos até então reservados aos adultos. [...] A tensão entre concepções de direitos para infância observada na Convenção de 1989 tem provocado instigante debate [...]. Deste debate

¹⁴ Com a elaboração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, surge uma definição de “proteção social especial” que se vincula a Política Nacional de Assistência Social. “A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (Brasil, 2005, p. 22).

emergem duas posições: por um lado, um compromisso entre uma tradição de proteção, fundada na ideia de educação e instrução, a única que pode tirar a criança de sua vulnerabilidade para que tenha acesso à autonomia; por outro, uma corrente defendida pelos 'artesãos da autodeterminação' que pedem uma mobilização em torno dos direitos do homem na criança [...] ou denominadas mais simplesmente de posições filosófico-políticas 'protecionista' e 'liberacionista'. (ROSEMBERG, 2008, p 09).

A autora, ao reconhecer a tensão posta pela Convenção de 1989 e debater com foco nas crianças pequenas, explicita que os direitos de liberdade, de participação assumem características surreais nas sociedades contemporâneas. Com isso, ela questiona a unicidade da categoria infância, “tendo em vista a desigual visibilidade pública e distribuição de recursos sociais, econômicos e humanos, para os diferentes subgrupos etários que compõem a infância e a adolescência”. (ROSEMBERG, 2008, p 10).

Percebo os direitos de liberdade como um ideal regulador das relações adulto-criança no espaço público e na família, que deve ser interpretado à luz da posição estrutural de subordinação das infâncias, e, portanto, de sua vulnerabilidade nas sociedades contemporâneas. [...] Diferencio entre vulnerabilidade inerente a esta etapa da vida da vulnerabilidade estrutural, decorrente da posição socialmente subordinada da infância, produzida por seu afastamento do poder político, econômico e de direitos civis. Neste sentido, os direitos de liberdade da infância se veem também restringidos pelos riscos reais derivados de nós adultos e das instituições que criamos ao outorgarmos, à infância, uma posição de subordinação. Porém reconheço, também, que minhas respostas são fortemente orientadas por um pragmatismo e que as tensões permanecem. (ROSEMBERG, 2008, p 10).

Com a ratificação da Convenção de 1989 pelo Brasil, foi incorporado ao Estatuto da Criança e Adolescente de 1990, o paradigma desta Convenção. No entanto, a autora aponta que o debate aconteceu de forma diversa ao até aqui apresentado, ou seja, não entre os liberacionistas versus protecionistas, mas entre a doutrina da proteção integral, inserida no artigo 227 da Constituição de 1988, versus a doutrina da situação irregular¹⁵, que norteava o antigo código de menores

¹⁵ O código de menores (Lei 6697/79), em seu artigo 2º, definia a situação irregular da seguinte forma: Art. 2º Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

de 1979. (ROSEMBERG, 2008, p 10). A partir desta pauta sobre o tema no Brasil, tem “início de formação de uma *nova matriz discursiva* que ocorre por intermédio da emergência de “sujeitos coletivos” que vem ocupar o cenário” (BAZÍLIO, 2003, p 21-22). Neste aspecto, se apontou para modificações oriundas das demandas da sociedade civil organizada no sentido de buscar soluções para questões que exigiam mudanças políticas.

Na segunda metade dos anos 1980, impulsionados pela necessidade de mudanças, fim da censura e consequentes denúncias da ineficácia da ação de órgãos como Funabem ou FEBEM, redemocratização do país e do processo constituinte de 1988, a sociedade brasileira vislumbrou um sonho. Era a utopia ou um desejo que colocava a infância como portadora de direitos, quando se criticava o descaso, a omissão. Condenava-se a violência, os internatos, e colocava-nos em marcha na construção da cidadania.(BAZÍLIO, 2003, p 21).

É nesse contexto que se constrói o campo da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, que tem como marco legal a Constituição Federal de 1988, que introduziu na sua redação definitiva o artigo 227, elencando os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, denominado como doutrina da proteção integral, defendendo que os direitos próprios de todas as crianças e adolescentes possuem características específicas, aspecto fundamental para a estruturação de qualquer ação, seja de caráter governamental ou não governamental, devido à sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e que as políticas básicas voltadas para juventude devem agir de forma integrada entre a família, a sociedade e o Estado (PEREIRA, 1996, p. 25).

A partir desta efervescência política, se forja o Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, decretado e sancionado pela lei 8069/90, que vem regulamentar a Constituição de 1988 e substituir a Doutrina da Situação Irregular prevista no antigo Código de Menores, pela Doutrina da Proteção Integral (BAZÍLIO, 2003). Inaugura-se no texto da lei uma forma diferencial de olhar as crianças e os adolescentes brasileiros, ou seja, passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e dispõem sobre a proteção integral no sentido de se garantir os direitos humanos fundamentais a esse segmento da população e define que os mesmos são

destinatários de prioridade absoluta¹⁶ rompendo, no texto da lei com a doutrina da situação irregular.

De um modo geral, a literatura (Costa, 1989, por exemplo) destaca que a Constituição de 1988 teria consagrado à criança e ao adolescente, três grandes princípios: proteção integral, respeito à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e prioridade absoluta. A jurista Martha de Toledo Machado (2003) inclui mais dois: princípio da igualdade de crianças e adolescentes, isto é, que ‘todas as crianças e os adolescentes têm um mesmo *status jurídico*’ (p. 42); princípio da participação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, na medida em que ‘impôs também à Sociedade e à Família o asseguramento dos direitos fundamentais’ (Machado, 2003, p. 413-414). O direito à participação se estende a crianças e adolescentes como extensão da liberdade. (ROSEMBERG, 2008, p 05).

Quando se foca o direito à participação, consideramos a tensão ou contradição já explicitada por Rosemberg (2008) em relação à proteção versus liberdade, participação. Silva e Souza (2009) afirmam que a ideia construída sobre a participação na infância é baseada no princípio da negatividade da criança e adolescente, em oposição aos adultos.

A sociedade ocidental diferencia categorias de membros da coletividade, percebidas e classificadas como bem distintas: os adultos e as crianças. ‘o núcleo figurativo das representações sociais’, ou seja, a estrutura básica das representações sobre a infância está configurada pela ideia dos ‘ainda não’, em oposição aos adultos, ‘os já sim’. O pesquisador espanhol Ferrán Casas apresenta um esquema com as representações sociais da infância. O ‘núcleo figurativo’ contém as ideias de ainda não adultos; ainda não responsáveis; ainda não capazes; ainda não competentes; ainda não com os mesmos direitos; ainda não com conhecimento suficiente; ainda não confiáveis (CASAS, 1998, p 33, tradução nossa). [...] Tais representações geram uma imagem desqualificadora da infância como grupo social e a ela é imposta uma ‘moratória social’. A infância só tem importância pelo que virá a ser, não pelo que ela é. As representações sociais dos adultos, frente a essa faixa etária levam a uma sensação de pouca responsabilidade coletiva, mantendo um sentido comum de infância como questão privada de cada família. [...] (SILVA e SOUZA, 2009, p 31-32).

No Brasil, podemos considerar como uma participação tutelada, que possui suas raízes políticas calcada no patrimonialismo brasileiro, “cuja legitimidade

¹⁶ Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (DIGIÁCOMO, 2013, p. 5-6).

assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi” (FAORO, 2001, p. 866). Esta herança histórica pode conferir prejuízos ao exercício do controle social das políticas destinadas aos diferentes grupos etários em questão.

Souza e Silva (2009) nos apontam que essa não voz conferida às crianças e adolescentes brasileiras podem ser verificadas, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a criação dos Conselhos de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes, nas três esferas de governo, “sem representação infanto-juvenil, ou seja, os principais interessados foram excluídos da discussão sobre as políticas que lhes dizem respeito” (SILVA e SOUZA, 2009, p. 32). Ao longo dos últimos anos, um tanto motivado pelas críticas acadêmicas, recentemente pode ser verificado que alguns conselhos começam a introduzir a representação de adolescentes nesses espaços sem, no entanto, apresentarem mudanças na organização dos conselhos de forma a possibilitar a palavra (enquanto exercício de poder) aos endereçados das políticas.

Do ponto de vista de regulação, o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA apresenta cinco direitos humanos fundamentais relativos à Vida e Saúde; à Convivência Familiar e Comunitária; à Educação, Cultura, Esporte e Lazer; à Liberdade, Respeito e Dignidade; à Profissionalização e Proteção no Trabalho, sem, no entanto, trazer prejuízo do reconhecimento em favor desses sujeitos, dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais que são próprios da pessoa. (NETO, 2007b, p. 03). A partir desse pressuposto legal, é concebido o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente¹⁷, cuja proposta é promover, garantir e monitorar a efetivação desses direitos, que se estabeleceria, por intermédio do estado e na sua relação com a sociedade civil, sendo consequência “prática” e “imediata” das conquistas formalizadas na Constituição Federal de 1988, e no ECA lei 8069/90. Ou seja, uma perspectiva bastante divulgada é que a legislação impulsiona a tomada de posição de setores dos poderes públicos, de organizações da sociedade civil e de executores de ações de atendimento à criança e ao

¹⁷ O Sistema de Garantias de Direitos (SGD) se pauta na Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para que os direitos infanto-juvenis possam ser efetivados, necessita-se que diversos órgãos e autoridades com atribuições específicas, possuam igual responsabilidade na apuração e integral solução dos problemas, tanto no plano individual, quanto no coletivo. O (SGD) aboliu a figura da autoridade suprema, conferindo igual importância ao papel de cada integrante para que a Proteção Integral a todas as crianças e adolescentes se efetive. Desta forma, não é necessário que os direitos sejam violados, para que o Sistema possa atuar (DIGIÁCOMO, 20__)

adolescente, para um reordenamento de suas práticas e programas de proteção social¹⁸.

Neste aspecto, o ECA estabelece os princípios fundamentais de gestão que orientam para a municipalização do atendimento, participação direta da sociedade, a criação dos Conselhos de Direitos, de composição paritária cujo papel é de discutir, propor e deliberar diretrizes das políticas públicas e o controle das ações, bem como gerir os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Também orienta a criação do Conselho Tutelar composto de pessoas escolhidas na sua própria comunidade para atuar na defesa e restabelecimento dos direitos violados de crianças e adolescentes. Nesta configuração, o município é à base de execução de todas as ações na política de atendimento a esses sujeitos de direitos e, para que a lei se traduza em programas e serviços a este segmento da população, é preciso ação planejada, articulada e constante¹⁹.

Digiácomo (2001) afirma que com a nova dinâmica estabelecida para elaboração e controle de execução da política de atendimento à criança e adolescente, essa tarefa ficou sob a responsabilidade dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente nas esferas Federal, Estadual e Municipal, para que houvesse um maior exercício da democracia participativa. No entanto, muitas são as dificuldades encontradas pelos referidos Conselhos, especialmente no nível municipal.

Em que pese a previsão legal e constitucional, no entanto, os Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, notadamente em nível municipal, vem encontrando sérias dificuldades em se autoafirmarem como órgãos deliberativos com vida e identidade próprias, o que ocorre principalmente em razão da criação de obstáculos por governantes que não querem compartilhar o exercício do poder com a sociedade e, não raro infelizmente, da omissão daqueles que deveriam a estar a representar, impedindo assim tenham tais Conselhos uma composição verdadeiramente paritária e por via de consequência legitimidade em suas ações. (DIGIÁCOMO. Paraná, 2001, p. 22).

Segundo o autor, o mandamento Constitucional de Absoluta Prioridade no que diz respeito às questões das crianças e adolescentes no Brasil, por parte do

¹⁸ Resolução 113 do CONANDA.

¹⁹ As linhas de ação dessa política de atendimento são definidas no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente: I – políticas sociais básicas; II – política e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligências, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

poder público, fica prejudicado em virtude destas dificuldades encontradas pelos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente. Uma vez que “o Conselho de Direitos exerce função executiva típica, sendo que quando o órgão delibera, considera-se que é o próprio poder público que delibera” (DIGIÁCOMO, 2001, p. 23).

Esse aspecto apontado por Digiácomo (2001) é relevante, pois confere aos conselhos a não subordinação à chefia do executivo local, devendo este último diante de uma deliberação do referido órgão, realizar apenas o seu rápido cumprimento (DIGIÁCOMO, 2001, p. 23). Toda essa nova dinâmica no ordenamento jurídico brasileiro é sustentada pela Doutrina da Proteção Integral²⁰, que passa a considerar crianças e adolescentes como cidadãos plenos, com direito à proteção prioritária, tendo em vista, a sua condição peculiar de desenvolvimento²¹.

Para Neto (2012c), a Doutrina da Proteção Integral²² não se constitui em uma doutrina científica, no seu sentido mais tradicional, mas se configura em algo

²⁰ Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente: 1 - As “disposições preliminares”, relacionadas nos arts. 1º a 6º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, trazem regras (conceito de criança e adolescente, abrangência da Lei etc.) e princípios (como os relativos à proteção integral e prioridade absoluta), a serem observados quando da análise de todas as disposições estatutárias, que por força do disposto nos arts. 1º e 6º, deste Título. I devem ser invariavelmente interpretadas e aplicadas em benefício das crianças e adolescentes. Princípios adicionais quanto à interpretação e aplicação das disposições da Lei nº 8.069/1990 estão relacionados no art. 100, caput e par. único, do ECA, assim como em tratados e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário (DIGIÁCOMO, 2013, p. 03).

²¹ “Vide arts. 6º e 227, da CF e art. 100, par. único, incisos II e IV, do ECA. O enunciado deste dispositivo é um reflexo direto da “Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente”, adotada pela Constituição Federal de 1988 (arts. 227 e 228) e pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20/11/1989, por intermédio da “Convenção das Nações Unidas Sobre Direitos da Criança” (Resolução XLIV). No Brasil este texto foi aprovado pelo Dec. Legislativo nº 28/1990, de 14/07/1990 e promulgado pelo Decreto nº 99.710/1990, de 21/11/1990 (passando assim, por força do disposto no art. 5º, §2º, da CF, a ter plena vigência no País). O Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, vem em resposta à nova orientação constitucional e à normativa internacional relativa à matéria, deixando claro, desde logo, seu objetivo fundamental: a proteção integral de crianças e adolescentes. Daí porque a análise conjunta do contido neste e nos arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 100 par. único (notadamente seu inciso II), do ECA, nos leva à conclusão lógica (e teleológica) de que nenhuma disposição estatutária pode ser interpretada e muito menos aplicada em prejuízo de crianças e adolescentes, servindo sim para exigir da família, da sociedade e, acima de tudo, do Poder Público, o efetivo respeito a seus direitos relacionados neste e em outros Diplomas Legais, inclusive sob pena de responsabilidade (cf. arts. 5º, 208 e 216, do ECA). Ainda sobre a matéria, vide o contido na “Declaração dos Direitos da Criança”, adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20/11/1959 e ratificada pelo Brasil. Nunca esquecer, ademais, que quando se fala em “direitos da criança”, estamos falando de direitos humanos, razão pela qual é de se ter também em conta o disposto na “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948, assim como o Decreto nº 1.904/1996, de 13/05/1996, que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH” (DIGIÁCOMO, 2013, p. 03).

²² Art.3 A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (ECA)

muito maior. Ou seja, a [...] “proteção integral é uma chave hermenêutica²³, isto é, um modo peculiar de se interpretar a Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC e todas as normativas nacionais de adequação” (NETO, 2012c, p. 79-80).

A ideia de proteção integral foi pautada pelo discurso teórico e estratégico de política do UNICEF na América Latina e Caribe na perspectiva de *advocacy*²⁴. Mas, o autor nos indica que a verdadeira doutrina que subsidiou, embasou a Doutrina da Proteção Integral no Brasil, foi “a teoria geral dos direitos humanos, em suas dimensões ético-política e jurídica” (NETO, 2012c, p. 79-80).

Neto (2012c) afirma que mesmo após 20 anos do estabelecimento do ECA, e apesar de se ter uma proposição do Sistema de Garantias de Direitos- SGDh com uma perspectiva holístico-estratégica²⁵, ainda é possível encontrar situações equivocadas, fruto de visões reducionistas e deformadas que “se esgotam, ora meramente na linha exclusiva da proteção de direitos (acesso à justiça), ora meramente na linha exclusiva da promoção de direito (desenvolvimento de políticas públicas)” (NETO, 2012c, p. 109).

Para Neto (2012c), a primeira linha indica os pressupostos pautados em uma visão reducionista do significado de “proteção” que vigora a visão de valorização da tutela e do menor, onde ainda se valoriza a figura do juiz no sistema de garantia de direitos, apesar dos avanços da legislação.

Por sua vez, o oposto deve ser igualmente condenado: a redução da garantia de direitos fundamentais exclusivamente à promoção de direitos, ou seja, ao mero atendimento direto em programas e serviços de assistência social, educação, saúde etc., sem a responsabilização jurídica

²³ “Chave Hermenêutica é um instrumento de interpretação das normas jurídicas, de exegese dessas normas (leis etc.) (NETO, 2012, p. 79).

²⁴ O termo ADVOCACY significa a busca de apoio para os direitos de uma pessoa ou para uma causa. Tecnicamente esse apoio pode envolver duas ideias básicas, se nos limitarmos apenas à questão dos DIREITOS. 1 – Promoção de Direitos, quando se visa ampliar o espectro de direitos já conquistados. 2 – Defesa de Direitos, quando há risco de violação dos mesmos. No tocante ao apoio a uma CAUSA este se constitui nas várias formas de proteção à qualidade de vida de pessoas em condição de vulnerabilidade pessoal ou social e consequente garantia de respeito a seus direitos. Essas pessoas tanto podem ser crianças ou adolescentes, como podem ser pacientes portadores de doenças orgânicas ou mentais, ou ainda portadores de necessidades especiais, ou mesmo consumidores lesados ou finalmente indivíduos em situação de risco. (Azevedo, Amélia Maria, LACRI/USP- 2003) in: www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/advocacy.doc Acesso em: 07/01/2014.

²⁵ Sistema de Garantias de Direitos-SGDh da Criança e do Adolescente (Segundo o CONANDA e a ONU, cada qual em seu nível) é na verdade uma ambiência sistêmica, um sistema de promoção e proteção de direitos humanos, de caráter holístico e autopoietico – realmente, um metassistema. Um sistema estratégico que objetiva dar visibilidade e prioridade aos direitos fundamentais no campo de todas as políticas de Estado, [...] incidindo politicamente sobre elas e mobilizando a opinião pública em favor desses direitos fundamentais (NETO, 2012, p. 87).

(civil, penal, administrativo-disciplinar etc.) dos violadores, sem a necessária justicialização das demandas. Muitos de nós, hoje gestores públicos e técnicos, lutamos muito para se dar sede constitucional e também infraconstitucional à ideia democrática de que as *‘as políticas públicas sociais básica são um direito de todos e um dever do Estado’*. Mas quando da operacionalização das políticas, o sonho vira pesadelo... Muitos de nós mesmos estranhamos o rico processo de justicialização da garantia de direitos, através de ações judiciais. Essa postura equivocada leva ao Estado-Benemerente à impunidade e à perpetuação do ciclo perverso de violações de direitos fundamentais, [...] o hiperdimensionamento dos programas e serviços das políticas públicas também tem suas mazelas e remete ao velho assistencialismo (clientelista, primeiro-damista, meramente de travessia, de franja etc.) ao higienismo, ao menorismo, que não viam essa criança/adolescente como sujeito de direitos e sim como ‘objeto de tutela’, como ‘cabeça financiada’ e quejandos. E não, como agora, na perspectiva dos paradigmas ético-políticos dos direitos humanos e do direito internacional dos direitos humanos e do direito constitucional (teoria dos direitos fundamentais), como sujeitos, fazendo jus a uma promoção e proteção a seus direitos, pelo sistema de justiça e pelos sistemas de todas as políticas públicas, numa ambiência holística ou sistêmica, a qual se convencionou chamar de *‘sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente’* (NETO, 2012c, p. 109-110-111).

Para Neto (2012c) e Neto (2009d), as crianças e adolescentes no Brasil se encontram em um quadro real de marginalidade, onde a pobreza atua de forma a causar fissuras, além de desigualdades as mais variadas, “especialmente as desigualdades em razão de classe, gênero, raça/cor, geração e localização geográfica” (NETO, 2012c, p. 113).

2.3 ABORDAGEM COGNITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS²⁶

Muller (2008) e Surel (2000) indicam que a corrente de análise denominada de Abordagem Cognitiva das Políticas Públicas destaca as “ideias²⁷” que são compartilhadas pelos atores na elaboração da sua relação com o mundo, deste modo, a atenção recai sobre o conjunto das representações e esquemas de interpretação que oferecem suporte às ações públicas. Essa forma de análise se “esforça por apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes

²⁶ Essa corrente de análise se torna em evidencia na França com a escrita *L'Etat en action* (Bruno Jobert et Pierre Muller) em 1983-1985 com publicação em 1987 (MULLER, 2004, p.33).

²⁷ Sabatier e Shlager (2000) também abordam o papel das ideias, não sendo, portanto, de uso exclusivo da abordagem cognitiva. Niederle e Grisa (2013) que indicam que “dimensão cognitiva é considerada por diferentes perspectivas de análise que vão desde a escolha racional até os estudos de política pública comparada e o modelo de multiple stream” (NIEDERLE e GRISA, 2013, p. 99).

atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (MULLER e SUREL, 2002, p. 45).

Farenzena (2013) afirma que todas as políticas visam atuar sobre um setor da sociedade com o intuito de modificar ou adaptar uma situação. Isso se estabelece pela definição de objetivos e se assenta “a partir de uma representação uma significação de um problema e suas consequências, assim como das alternativas de intervenção” (FARENZENA, 2013, p. 04), ou seja,

As políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, tal qual ele é percebido, seriam formas de uma sociedade construir sua relação com o mundo (Farenzena, 2013, p. 04).

Focar as políticas públicas pela abordagem cognitiva é assumir sua compreensão enquanto representação e, como sendo “ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa” (MULLER e SUREL, 2002, p. 12), cujo movimento depende de múltiplos fatores, próprios das sociedades complexas²⁸.

Neste aspecto, adotamos a perspectiva dos autores, que as políticas públicas não são produzidas apenas para resolver problemas, mas possibilita novas interpretações dos mesmos, ou seja, se põe a construir quadros de interpretação do mundo. Esses quadros “são os referenciais cognitivos e normativos²⁹ das políticas públicas” (FARENZENA, 2013, p. 05), que se consubstanciam por intermédio de concepções estabelecidas entre os atores, envolvendo sempre determinada construção social da realidade (BERGER e LUCKMANN. 1997). Expressa no modo de compreensão dos problemas a serem enfrentados e se apoia num modo de interpretação do mundo que pode ser traduzido nos referenciais orientadores da política (MULLER, 2002, p. 50).

²⁸ RUA (s/d) indica que: as sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isto significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer de sua existência. Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito [...] Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro dos limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política. O problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo. Resta, então, a política. Esta envolve coerção – principalmente como possibilidade – mas que não se limita a ela. (RUA, s/d, p. 1).

²⁹ Farenzena (2013) considera o significado do termo “normativo” “a haver fins a se atingir, a um “deve ser” resultante das decisões/ações que constituem a política” (FARENZENA, 2013, p. 06).

Para Muller e Surel (2002), a política não se faz apenas pelo conjunto de textos legislativos e reguladores, mas também, pelas declarações e questionamentos que podem se constituir em atos de força com impacto político e social, que não pode ser desconsiderado. [...] “Por isso coloca problemas difíceis de identificação e de interpretação, e que, enfim, o desafio atual da pesquisa é o da constituição de um quadro de análise sistêmica da ação pública, que possa ultrapassar os limites da abordagem sequencial” (MULLER e SUREL, 2002, p. 12).

Por conseguinte, para não nos aferrarmos a uma única definição do que seja uma política pública e, na tentativa de avançar para um detalhamento mais elaborado da noção de política pública, adotamos o percurso indicado pelos autores, que consideram que uma política pública constitui um quadro normativo de ação; combina elementos de força pública e elementos de competência *expertise*; e também tende a constituir uma ordem local, ou seja, “a ação pública tem, ao mesmo tempo, um caráter cognitivo e normativo: as políticas expressam *interpretação do real* (o que é, como é, por que é) e definem modelos normativos de ação (o que *deveria* ser)” (FARENZENA, 2013, p. 05).

Nesse aspecto, percebemos a formação de uma política pública pelo conjunto das medidas concretas que se tornam visíveis tais como, recursos financeiros, intelectuais, reguladores e os seus produtos. A construção desse quadro normativo possibilita a criação de um terreno fértil onde entram em cena diferentes atores representando as mais diversas instituições públicas e privadas e que fazem intervenções nos mais diversos níveis e que obedecem a distintas lógicas, ou seja, “em torno de cada política se constituem coalizões de defesa de causa que (re)definem as questões-chave da política. Assim, as políticas públicas constituem espaços ou fóruns em que os atores exprimem e constroem relações com o mundo” (FARENZENA, 2013, p.05).

Essa relação com o mundo se consubstancia no quadro geral de ação que aponta para o sentido da política, ou seja, as orientações das decisões, o porquê, a percepção do problema e a ação pública. Como podemos perceber pela citação que fazemos de Muller e Surel (2002).

Isto significa que, para que uma política pública ‘exista’, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ações particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre

os atores públicos e privados. [...] Ela implica, primeiramente, em tomar consciência do caráter normativo de todo programa de ação pública. Isto significa que toda política governamental se definirá antes de tudo, como conjunto de fins a se atingir. (MULLER e SUREL, 2002, p. 17).

Deste modo, os objetivos podem vir explicitados ou não nos programas de ações governamentais, devem ser identificados e reconstruídos pelo pesquisador, caso se mostrem ausentes. O quadro normativo e cognitivo de uma política pública, não se apresenta em um todo coerente, pois, as políticas públicas apresentam um caráter intrinsecamente contraditório. “Se dirá que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global-sectorial, (RGS)³⁰” (MULLER, 2002, p. 48), ou seja, a gestão das modificações culturais, econômicas e sociais, propiciadas quando um setor se desenvolve e afeta todos os outros.

Para o autor, são três os processos fundamentais aos quais qualquer política pública pode se decompor dentro da lógica setorial:

- 1-Se trata, en primer lugar, de una tentativa (lo que significa a la vez que hay una acción voluntaria y que aquella no logra siempre el resultado esperado) para manejar la posición, el rol y la función Del sector considerado, en relación con la sociedad global o con otros sectores.
- 2-Esta relación global-sectorial no puede transformarse en objeto de intervención pública si no es en función de la imagen que hacen de ella los actores implicados. Es esta representación del RGS, llamada *referencial de una política pública*, la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada.
- 3-En estas condiciones, una etapa fundamental de la investigación consistirá en determinar cuál es el actor (grupo de actores) que se encarga(n) de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública. En efecto, este actor, que llamaremos *mediador*, ocupará una posición estratégica en todo el sistema de decisión examinado. (MULLER, 2002, p. 50-51)

Ao fazer referência à lógica setorial, o autor indica que o problema político não existe a priori, pois, a princípio, qualquer problema social é passível de tornar-se política pública, assim como, a ação pública não se vincula necessariamente à intensidade do problema apresentado. O problema político é necessariamente uma construção social. *La cuestión no es saber si tal problema es ‘en sí’ político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor.* (MULLER, 2002, p. 65).

³⁰ Nesta tese não analisaremos a Relação Global Setorial (RGS), utilizaremos a noção de referencial proposta por Muller (2002), para analisar a política setorial planejada pela SECJ.

Assim, Muller (2002) argumenta que para um problema ter a possibilidade de inscrição na agenda política, ele deverá surgir de uma demanda de grupos mais ou menos organizados, que deverá apontar a situação problema do âmbito do vivido, para o âmbito do concebido e o qualificar na esfera de competência das autoridades públicas. Deste modo, “Se espera la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada”. (MULLER, 2002, p. 66).

Mas, a inscrição de um problema na agenda política é fruto de campo de disputa, que envolve controvérsia social e política em torno do problema apresentado. “Consiste en traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas”³¹ (MULLER, 2002, p. 68). Esse processo se consubstancia por meio dos atores concretos, que entram na relação de disputa pelo desenvolvimento de suas ideias. Estes atores são os que constroem o referencial de uma política pública, e são chamados por Muller de mediadores, ou seja, aqueles sujeitos e/ou organizações que forjam [...] “la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas” (MULLER, 2002, p. 85). Eles ocupam posição estratégica no sistema de decisão e, de certa forma, produzem o marco intelectual onde irão desenvolver-se as negociações, e toda a disputa política que conduzem a decisão.

Neste aspecto a natureza da agenda política pode ser considerada cognitiva, pois envolve mecanismo pelos quais os atores políticos percebem o mundo e formulam suas respostas, a partir dessa percepção.

[...] El problema del actor de una decisión (tratándose tanto de un individuo como de una organización) es reducir, tanto como sea posible, la incertidumbre, estabilizando lo más posible el campo de la decisión. Para eso, cada actor, *construye un campo cognitivo que contiene el conjunto de las informaciones que él estima pertinentes*. Y es a través de este campo de conocimiento como el actor percibe el mundo. El campo cognitivo funciona, entonces, como un filtro que selecciona algunas informaciones y bloquea otras, con el fin de simplificar y estructurar el campo de la decisión para hacerlo domeñable por el decisor. El problema es, evidentemente, obtener un marco lo suficientemente operativo para que la decisión sea posible, y lo suficientemente completo como para no bloquear la información indispensable. (MULLER, 2002, p. 71).

³¹ Quando o autor fala em “elite política” ele se refere ao Sistema Político Francês. Na França existem “grandes corpos” que são os trabalhadores da administração pública. Os “altos funcionários” que possuem cargo de chefia em algumas instituições principais (Tribunal de contas, Conselho de Estado), onde se tem “altos funcionários” (corpos) que provêm de uma escola de elite (com acesso super difícil). Esse grupo detém o poder na França. Informação obtida com minha professora de Francês Dominique Udrón, em Dezembro de 2013.

Considerando a importância dos mediadores, não devemos pensar, portanto, as políticas públicas como espaços onde se afrontam os atores em função apenas dos seus interesses, mas também, o lugar onde os sujeitos estabelecem suas relações com o mundo, bem como, as representações que a sociedade constrói para compreender e agir sobre o vivido da forma como é percebido. Assim, são por meio das representações dos problemas que se elaboram os objetivos de uma política, bem como, suas consequências em prol de uma nova reapresentação do problema inicial (MULLER e SUREL, 2002).

Mediante o até aqui exposto, adotamos o pressuposto de que uma política pública se apoia sobre uma representação da realidade e que essa representação constitui o referencial dessa política, ou seja:

El referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos. [...] Se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad. (MULLER, 2002, p. 74).

Para Muller (2002), a elaboração do referencial de uma política pública se faz a partir de dois processos, uma decodificação do real, onde se definem novos pontos de apoio para atuação e uma recodificação do real, onde se definem os modos de operação passíveis de definir uma ação política. A percepção de mundo enquanto estrutura de sentido é apreendida pelo referencial que articula quatro níveis: os valores, as normas, os algoritmos e as imagens (MULLER, 2002, p. 75):

- Os valores são as representações sobre o bem e o mal, o que deve ser desejável ou rejeitado, ou seja, consiste na percepção mais geral;
- As normas estabelecem os desajustes ou as distorções entre o que é percebido e o que é desejável, refere-se aos princípios da ação (o que deve ser);
- Os algoritmos são modalidades de preceitos que definem, por sua vez, a necessidade e as modalidades de ações. Ele possibilita espelhar a outra imagem da RGS. São utilizadas palavras de ligação que impulsionam para essa outra imagem. (Ex 'agricultores son demasiado numerosos y entonces, hay que disminuir el número de explotaciones' (MULLER, 2002, p. 77). Ela atua como justificadora da ação e dos efeitos;

- As imagens conduzem imediatamente ao sentido, possuem forte apelo cognitivo.

A elaboração de um referencial passa longe de ser uma decisão racional e meramente técnica ela se constitui de um questionamento dos valores fundamentais dos indivíduos, trata-se de um processo cultural. [...] “Lo que, además, explica la violencia que a veces acompaña esta fase de cambio de la matriz de referencia de una política pública” (MULLER, 2002, p 78).

Para Muller (2002), o referencial de uma política pública se traduz em referencial global e referencial setorial. O referencial global se caracteriza por uma representação geral onde irá ordenar-se e hierarquizar-se as diferentes representações setoriais. São valores fundamentais que sustentam as crenças básicas de uma dada sociedade, seriam os referenciais de propósito mais global.

Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado. Al contrario de lo que una definición superficial podría hacer pensar, el referencial global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo. En efecto, los valores que lo componen son objeto de conflictos (por ejemplo, hoy en día, el puesto de lo social, o de la función pública). El referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales. El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforma un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. (MULLER, 2002, p 79).

Muller (2004) nos aponta que novas formas de reajustes do referencial global vêm se processando, fato este que iniciou principalmente com a chegada ao poder de Margaret Thatcher, em 1979, e Ronald Reagan, em 1980, e que inicialmente Bruno Jobert cunhou de “virada neoliberal” (mudança de direção), e posteriormente o próprio Muller conceituou de “referencial de mercado, onde as normas surgem a partir da crise econômica como, por exemplo, limitação do gasto público, modernização do Estado, redefinição do público-privado. Este referencial se constitui a partir de normas que rearticula o social com o econômico, limitação do gasto social, diminuição das ações do Estado,³² e adoção de políticas neoliberais.

³² Muller (2004) faz essa análise a partir do aumento do poder da União Europeia, como lugar de produção da ação pública, que não é o Estado, mas produz política pública legítima. Ele indica que é como se as políticas públicas tivessem substituído o Estado, e o Estado não fosse mais do que um agrupamento de políticas públicas. Aqui ele faz referência ao Estado como *locus* de poder, de rei, (visão Estado –centrada).

Neste processo, ocorre transferência de novas competências para coletividades locais, (governos locais) se põem em movimento. O autor pondera que:

Doravante não é mais possível assimilar a ação pública e forma estatal, pelo menos na sua acepção clássica de Estado centralizado. Essa evolução desemboca numa multiplicação e diversificação dos atores envolvidos no *policy make*. Cada coletividade local, que pode ser municipal, departamental, regional, reagrupamento de municipalidades, distritos, [...] torna-se um lugar de produção relativamente autônomo de políticas públicas (MULLER, 2004, p. 34, tradução nossa).

Ao fazer essa análise, Muller (2004) notadamente conclui que o quadro normativo e cognitivo, em função do qual é pensada a ação pública, sofre modificações e “a noção de poder público tornou-se um conceito exótico” (MULLER, 2004, p. 34), que deve ser cada vez mais justificado. Para tanto, toma como medida novas referências para avaliação das administrações, ou seja, a combinação eficácia- eficiência.

Uma das fontes intelectuais das novas ideias é a nova economia institucional, que advoga a atuação de instituições de controle mútuo e de coerção nas sociedades, para constranger os agentes a respeitar seus compromissos, reduzir incertezas das interações sociais e limitar os custos de transação: Estado e mercado são complementares, mas as articulações entre ambos dependem de contextos nacionais. Uma segunda fonte é nova gestão pública, que defende uma agenda de reformas: prioridade aos resultados; avaliação; ação em rede. Defende uma cultura gerencialista, dando prioridade às demandas do cidadão-consumidor e pregando a responsabilização dos agentes pelos resultados. Sua orientação em favor do mercado e da eficiência aparece também quando acentua a prioridade ao privado para a oferta de serviços e a prioridade ao atingimento de alvos específicos. A nova gestão pública visa formatar um Estado regulador, protetor e que trabalha em rede com o setor privado e a sociedade civil (FARENZENA, 2013, p. 07).

Para Muller (2004), isso significa que estamos na presença da banalização do Estado. O ambiente da ação do estado mudou, “o global não é mais o que era, [...] o global se globalizou,³³ isso significa que o lugar da produção da matriz intelectual dominante, o Referencial Global se situa em alguma parte além do Estado-Nação” (MULLER, 2004, p. 35).

³³ Muller (2004) indica que desde a publicação do livro *L'Etat en action*, em 1987, essa foi a transformação mais importante. Pois, mesmo que o Estado não tenha sido concebido fora do mundo exterior(no livro), o modelo que constava nele, foi baseado sobre uma relação fundamental entre políticas setoriais e uma visão global do mundo fundamentado ela mesma sobre uma representação da sociedade. No caso da França, o global se identificava em nível do Estado-Nação, daí o acento dado ao papel das elites. (MULLER, 2004, p35). Tradução nossa.

Quanto ao referencial setorial, este se configura em uma imagem do setor ou da profissão, com o propósito de delimitar as fronteiras de um setor. (MULLER, 2002, p. 81).

Las fronteras de un sector son objeto de conflictos permanentes en relación con las controversias sobre la inscripción en la agenda política. Lo mismo que en el caso del referencial global, el referencial de un sector es un constructor social cuya coherencia nunca es perfecta. En el seno de una sociedad siempre coexisten varias concepciones de la naturaleza y la extensión de los límites sectoriales, siendo una de estas generalmente la dominante, *a menudo porque es ella la que está en conformidad con la jerarquía global de las normas existentes en el referencial global*. Entonces, esta representación es la que se impone como imagen de referencia para la *política pública* correspondiente, en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial (MULLER, 2002, p. 81).

O intercambio de conhecimento entre os referenciais globais e setoriais se viabilizam por meio dos operadores, ou seja, seriam os possíveis sentidos conferidos ao cotidiano pelo viés dos algoritmos definidos anteriormente. “Son ellos los que realizan esta operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el acto fundador de una *política pública*” (MULLER, 2002, p. 81).

El estudio de una política pública pasa obligatoriamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente (no solo en la fase de elaboración) la transacción entre el referencial global (lo que supone descubrir su estructura normativa) y un referencial sectorial. El problema, entonces, es detectar los actores, quienes realizan esta operación de transacción, y las luchas de poder en juego que le están ligadas. A partir de ese momento es posible construir las *políticas públicas* como objeto de investigación” (MULLER, 2002, p. 82).

Costa (2007) externa a importância entre conhecimento e decisão política, conhecimento que se dissemina “de forma diversa e surge simultaneamente, como objeto das políticas e veículo das mesmas, o que impõe aos políticos uma nova maneira de fazer política” (COSTA, 2007, p. 51).

Na tese, o que nos interessa é compreender a força do conhecimento na definição dos objetivos da política planejada. Entendemos que o conhecimento atua como expressão de percepções, relativas à função da política na sociedade, “seja do papel que tem como do que deveria ou poderia ter” (FARENZENA, 2013, p. 05). Isso implica em uma análise do referencial captando o caráter cognitivo e normativo da ação pública, com o objetivo de verificar o sentido dado ao real, bem como a construção de quadros de interpretação, ou seja, o estabelecimento dos referenciais da política.

3 O OBJETO

Para a análise de políticas públicas, Muller e Surel (2002) destacam o caráter polissêmico que o termo ‘política’ apresenta, como sendo um problema para os pesquisadores. Como forma de solucionar este problema e para melhor compreender as políticas públicas, Frey (2000) indica que a ‘*policy analysis*’ diferencia três dimensões da política e neste sentido, o termo se amplia cobrindo diferentes aspectos, tais como, “*polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e *policy* para o conteúdo da política” (FREY, 2000, p. 216).

Para esses três autores, a *polity* apresenta uma dimensão institucional e se refere ordem do sistema político (Sistema jurídico e a estrutura institucional político-administrativa), distingue o mundo da política e a sociedade civil, utilizando-se algumas vezes da fronteira entre os dois, se adequando aos diferentes lugares e épocas. A *politics* situa-se na dimensão processual e envolve o processo político, se caracteriza pela atividade política em geral e é quase sempre de caráter conflituoso, ou seja, são as articulações estabelecidas na competição política. A *policy* diz respeito à ação pública, aos conteúdos concretos, com todo o seu arcabouço político-administrativo atuando coordenadamente em torno de objetivos explícitos ou não, diz respeito à elaboração e execução de programas governamentais. Configura-se no conteúdo visível das decisões políticas. “Estudar a ação pública é situar-se – principalmente – no quadro da terceira acepção, das políticas. O que não quer dizer, evidentemente, que as outras dimensões deverão ser ignoradas e, em particular, a dimensão da competição política” (MULLER e SUREL. 2002 p. 09).

Rua (s/d) corrobora essa dinâmica apontada por Muller e Surel (2002), e faz uma distinção clara entre política pública e decisão política:

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Neste sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau – uma certa adequação entre fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública

implique uma decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, s/d, p. 1-2).

A partir dessas considerações, situamos esta tese no âmbito da análise da ação pública, *Policy*. Elegemos como objeto da pesquisa a Política da Criança e Adolescente do Estado do Paraná formulada³⁴ pela Secretaria da Criança e Juventude - SECJ. Para efeito de análise, delimitamos o terceiro mandato do Governo Requião, entre 2007-2010, quando da criação do referido órgão, forjado com o objetivo de formular e executar a Política Pública voltada a esse segmento populacional, com destinação de recurso próprio.

3.1 JUSTIFICATIVA

Entendemos ser de relevância social, discutir a respeito das concepções utilizadas na formulação desta política, pois estas concepções se configuram em expressão dos referenciais cognitivos e normativos inerentes às políticas e que podem configurar-se em distintas ações. (SANTOS, 2011, p. 03). Neste aspecto, Buscamos explicitar o referencial adotado na formulação da política pela SECJ.

3.2 OBJETIVO

Foi traçado como objetivo geral da pesquisa analisar o referencial utilizado na concepção da política planejada pela SECJ, no período 2007-2010, terceiro mandato do governo Requião.

³⁴ Para Rua (s/d), a formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. e cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto a melhor solução para um problema político. Estas preferências dependem do cálculo de custo/benefício de cada ator. O cálculo de custo/benefício é o cálculo de vantagens e desvantagens que cada ator tem em relação a cada alternativa proposta para solucionar o problema. Este cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros. Envolve também elementos simbólicos [...] (RUA, s/d, p7).

3.3 PROBLEMA

A partir do quadro de análise explicitado, formulamos duas perguntas complementares a serem respondidas pela tese:

Em que medida o referencial adotado na formulação da política pela SECJ entre 2007 e 2010 se aproximou e/ou se afastou das proposições do estabelecimento de um Sistema de Garantia de Direitos para a Criança e Adolescentes? A política planejada pela SECJ no período 2007 - 2010 tendeu a reificar³⁵ ou promover a igualdade entre os grupos geracionais?

3.4 HIPÓTESE

A hipótese construída para o estudo é a de que as orientações das políticas pela lógica adultocêntrica e pela centralização de recursos para grupos hegemônicos de idade podem ter atuado nas ações públicas formuladas pela SECJ, e se apresentou contraditória com o Sistema de Garantia de Direitos, bem como, tendeu mais para a reificação que para a promoção de igualdade.

As proposições de bem estar social constantes nos discursos da gestão estadual do período, apresentaram contradições e tensões entre os grupos políticos e que tiveram repercussão nas ações públicas formuladas.

Além disso, temos indicativo que os recursos destinados para área da criança e adolescente foram dirigidos de forma muito significativa para um campo definido “de cima para baixo”, pelas orientações da política no plano federal e que foi

³⁵ O ato (ou resultado do ato) de transformação das propriedades, relações e ações humanas em propriedades, relações e ações de coisas produzidas pelo homem, que se tornaram independentes (e que são imaginadas como originalmente independentes) do homem e governam a sua vida. Significa igualmente a transformação dos seres humanos em seres semelhantes a coisas, que não se comportam de forma humana, mas de acordo com as leis do mundo das coisas. A reificação é um caso "especial" de alienação. sua forma mais radical e generalizada, característica da moderna sociedade capitalista(BOTTOMORE, 2001, p.315).

Para Marx (2008 e 1999) a compreensão da reificação se faz a partir do modo de produção capitalista, no qual ao desenvolver o estudo da mercadoria, este com caráter reificante ganha destaque no desenvolvimento do capitalismo. Para Marx a reificação estabelece relação com a categoria alienação. Concomitante na reificação inserida na condição da mercadoria e, por conseguinte estendendo ao trabalho humano coisificado, reificado se encontra imerso em todo modo de produção capitalista.

levada a termo na execução local, visando o estabelecimento de um novo *referencial*. Entendemos que o “*referencial de una política pública*, la que designa el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada”. (MULLER, 2002, p 50-51). Temos, entretanto, indicativo que a política planejada não conseguiu reverter à lógica estabelecida.

3.5 TIPO DE ESTUDO

A partir dessas considerações, situamos essa pesquisa como um estudo de Avaliação Política. A avaliação política na concepção de Santos (2011) intenciona apreender as concepções implícitas nas políticas. Neste aspecto, se coaduna com o conceito de referencial proposto por Muller (2002).

Enquanto uma etapa preliminar, a avaliação política se presta a avaliação de políticas específicas. Assim, por Avaliação Política entendemos a “análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentaram determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra” (FIGUEIREDO, 1986, p.108). As razões dessa preferência devem ter relevância, ou seja, devem ser referendadas por princípios cuja ação visa à distribuição de bem-estar.

Para Figueiredo (1986), na análise de políticas públicas existe uma tendência, por parte dos pesquisadores na área da ciência política, em estudar como as decisões são tomadas, com todo o arcabouço e fatores que influenciam esse processo de tomada de decisão. “O desenvolvimento recente da subárea de avaliação de políticas sofre desse mesmo viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que os fundamentam e, em decorrência, o seu próprio conteúdo substantivo” (FIGUEIREDO, 1986, p. 107). Desta forma, define-se o processo de avaliação, principalmente, com o objetivo de verificação do alcance das metas, seu custo e os efeitos que ocasiona com vistas a se fazer os ajustes necessários para indicar novo curso de ações mais eficazes.

Na Avaliação Política, os critérios de avaliação devem ser estabelecidos para que possam apontar “**se e porque** uma política é preferível à outra”

(FIGUEIREDO, 1986, p.108). A avaliação política se propõe a explicitar os princípios políticos que se vincula e assume relevância pela estreita relação com concepções de Bem-Estar humano. “Parece-nos difícil prescindir do que aqui estamos chamando de **Avaliação Política** como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama Avaliação de Políticas” (FIGUEIREDO, 1986, p.108, grifo no original).

3.6 METODOLOGIA

No que se refere à metodologia e procedimentos, para responder às questões levantadas na tese, nos valem inicialmente da compreensão apontada por Bourdieu (2001), que a relação de pesquisa se distingue das trocas cotidianas comuns, pois visa a produção de um conhecimento sistematizado e referendado em outros estudos e teorias, mas isso não a exime de ser uma prática social que exerce efeitos sobre os resultados, e é sempre uma prática intrusiva onde pode ocorrer todo o tipo de distorções que podem ser produzidos sem a menor intenção. Como forma de diminuir essas distorções, torna-se necessário o reconhecimento das mesmas, acrescida à reflexão e a coerência. Desta forma, a descoberta pelo pesquisador da finalidade da pesquisa, como é percebida e interpretada pelo participante e os objetivos que o pesquisador tem, pode reduzir as distorções que possam daí resultar.

A metodologia utilizada no trabalho foi qualitativa, entendendo-a como uma relação dialética com o quantitativo, ou seja, “a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade não se reduz a um *continuum*, ela não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais ‘ecológicos’ e ‘concretos’ e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente e vice-versa” (MINAYO e SANCHES, 1993, p. 247).

3.7 COLETA DE DADOS

Foram utilizados vários procedimentos na coleta de dados com intuito de ampliar a estratégia de validação, tais como: 1- análise documental 2- entrevistas semi estruturadas. Spink (1998) afirma que combinam-se diferentes técnicas para fortalecimento da confiança nas interpretações.

1) A análise documental se constitui em uma técnica de valor nas abordagens de dados qualitativos, “seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LUDKE e ANDRÉ, 1986, p.38).

São considerados documentos todo material escrito que possam ser utilizados como fonte de informação sobre a ação humana. (LUDKE e ANDRÉ, 1986). No estudo aqui proposto, tratam-se de leis, deliberações, relatórios e documentos oficiais da gestão analisada.

Os documentos eleitos para análise neste estudo foram tomados com intuito de “identificar informações factuais (...) a partir de questões ou hipótese de interesse” (LUDKE e ANDRÉ, 1986, p.38).

Para responder as questões postas neste trabalho, realizamos análise dos seguintes documentos:

- a) Relatório final de Gestão da SECJ 2003 - 2010;
- b) 75 Deliberações do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e adolescente (CEDCA-PR), assim distribuídas: 18 deliberações de 2007; 17 deliberações de 2008; 24 deliberações de 2009; 16 deliberações e 16 resoluções de 2010.
- c) Plano Plurianual do Paraná- PPA 2008-2011;
- d) Pacto pela Infância e Juventude do Paraná;
- e) Cadernos do IASP (Socioeducação);
- f) Relatório final da VI Conferência dos Direitos da Criança e Adolescente

2) Para realização das entrevistas, optamos pela forma semiestruturada.

Aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teoria e hipóteses, que interessam a pesquisa, e que em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo a medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu

pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987, p.140).

Realizamos 04 entrevistas³⁶, sendo duas com profissionais que estiveram presentes no processo político de elaboração da Política Estadual da Criança e Juventude do Paraná no período aqui estudado. Um Assistente Social que foi integrante do Conselho de Assistência Social do Paraná, e um ex Conselheiro do CEDCA. O objetivo dessas duas entrevistas foi o de reconstituir o processo de criação da Secretaria da Criança e Juventude.

As outras duas entrevistas foram com técnicos da Secretaria da Criança e Juventude que coordenavam o Programa Atitude. O objetivo dessas duas entrevistas foi de melhor caracterizar o referido Programa. Nas apresentações das entrevistas, optamos por trazer as falas dos nossos entrevistados no corpo da tese sem identificação.

3.8 TRATAMENTO DOS DADOS

No tratamento dos documentos, elaboramos tabelas e quadros, para cotejar o percurso e a dinâmica da Política da Criança e Juventude no Paraná. Inicialmente, categorizamos o conteúdo das deliberações do CEDCA e extraímos das planilhas orçamentárias os valores ali contidos, vinculando-os aos desafios presentes no documento do “Pacto pela Infância e Juventude”. Concomitantemente a essa etapa, analisamos o Relatório de gestão Paraná 2010, para atribuição das responsabilidades setoriais para cada desafio, com intuito de caracterizar a Política planejada pela SECJ no período.

O Plano Plurianual do Estado do Paraná - PPA foi cotejado focando especificamente o Programa “Proteção a Criança e Juventude” que trazia objetivos, estratégias e metas físicas distribuídas por dotação orçamentária. Nessa análise categorizamos os eixos de aplicação e avaliamos cada um dos valores a eles atribuídos, com o intuito de verificar o sentido da Política Estadual na área da criança e juventude.

³⁶ Roteiros de entrevistas encontram-se anexados.

3.9 REVISÃO DA LITRATURA

Na revisão bibliográfica nos valem de pesquisas em várias bases de dados empregando os descritores: Política Pública; Criança e Adolescente; Juventude; Análise Cognitiva de Política, tendo encontrado apenas três artigos e uma tese sobre análise cognitiva. Em decorrência dessa escassa produção, optamos por discutir em cada sessão da tese os temas referentes às Políticas Públicas: avaliação política, abordagem cognitiva, e políticas públicas na área de juventude.

3.10 TÓPICOS DA TESE

No que se refere aos tópicos da tese, após a introdução, o trabalho aponta os Estudos Sociais sobre a Infância, culminando com o conceito de infância enquanto categoria geracional. Na sequência, contextualiza a política da criança e juventude em nível nacional nos seus aspectos históricos e depois os aspectos legislativos da área da criança e adolescente são explicitados. Logo após, O contexto Nacional da Política da Criança e Juventude é apresentado e toma-se como marco histórico a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva a Presidência da República em 2002, por representar em certa medida mudança de orientação nas políticas sociais. Neste tópico a Política Nacional de Juventude é trazida juntamente com a discussão acerca das representações dos jovens no Brasil e do paradigma de juventude como “sujeito de direitos”, em oposição à ideia de “juventude como etapa problemática”.

Vencida a etapa nacional, inicia-se a discussão do contexto da política da criança e juventude no período da gestão do terceiro mandato de Roberto Requião (2007/2010), principal liderança paranaense do Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB, que se posiciona contrário as privatizações e defende mudanças de prioridades e mudança de estilo de governar. Requião aqui é apresentado como defensor da agenda proposta pela “Carta de Puebla”, com vinculação a uma plataforma socialdemocrata, sustentada por uma forte crítica ao modelo neoliberal.

Além dessa proposição também é trazida a de que Roberto Requião, no seu percurso político, aproximou-se mais de uma visão assistencialista do que de uma visão de Assistência Social na perspectiva de Política de Direitos.

A seguir o histórico da Política da Criança e Juventude no Paraná é apresentado com breve descrição de algumas de suas inúmeras instituições, desde o Instituto de Assistência ao Menor (1962), até a criação da Secretaria de Estado da Criança e Juventude – SECJ no ano de 2007. Atrelado a essa descrição todo o ordenamento jurídico e político do período é também disposto, como a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

Na sequência, discorreremos acerca da Secretaria de Estado da Criança e Juventude - SECJ, seus atores, os recursos, as disputas e os conceitos que norteavam as discussões. A conjuntura política que culminou na sua constituição é pormenorizada, trazendo entrevistas com os profissionais envolvidos nessa criação. O Fundo da Infância e Adolescência – FIA, sua natureza e característica e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA são aqui apresentados, bem como sua participação no processo de criação da SECJ.

Dando sequência, o Pacto pela Infância e Juventude é introduzido e particularizado, tanto na sua conceituação, quanto no detalhamento de seu conteúdo associado aos valores a ele consignados, como também aos responsáveis por sua execução.

Para complementar e concluir essa descrição da trajetória política e programática da SECJ, os programas formulados na gestão 2007 – 2010 são aqui detalhados, dentre eles o Programa Liberdade Cidadã, Programa Crescer em Família e o Programa Atitude como expressão do Pacto pela Infância e Juventude. Para esse detalhamento são trazidas entrevistas e descrição das ações acompanhada de seus respectivos planos orçamentários.

Concluída a apresentação dos programas planejados especificamente pela SECJ é introduzido o Plano Plurianual – PPA, que traduz a perspectiva do Estado em relação à infância, dentro de sua estratégia de médio prazo, tomando por base o princípio da Prioridade Absoluta e a Doutrina da Proteção Integral para efetivação dos Direitos das Crianças e Adolescentes paranaenses. Dentro desse contexto o conceito de Orçamento Criança (OCA), proposto pela ABRINQ, INESC e UNICEF é trazido, compreendendo que o orçamento é que vai viabilizar a garantia da

prioridade absoluta, buscando a eficácia plena do sistema que possibilitaria o exercício dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

A análise da trajetória política da SECJ e do Plano Plurianual traduzindo a ação do estado como um todo é que vai dar suporte à tese nos seus argumentos e considerações, respondendo aos questionamentos aqui levantados.

4 O CONTEXTO NACIONAL DA POLÍTICA DA CRIANÇA E JUVENTUDE

Para situarmos o contexto nacional da Política da Criança, Adolescente e Juventude tomamos como marco a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2002³⁷, que contou com ampla mobilização dos atores da sociedade civil, concentrando no Partido dos Trabalhadores - PT seu maior aglutinador. As proposições, à época, anunciavam contestar a lógica neoliberal reinante na economia na década de 1990, levada a termo pelo Governo do Fernando Henrique Cardoso - FHC.

Ao longo desta década, a participação do Estado na economia reduziu-se drasticamente com as privatizações de empresas públicas e com a retirada do Estado de setores considerados “não essenciais”. Além disso, ocorria forte criminalização dos movimentos sociais e enfrentamento ao sindicalismo. Diversos grupos da sociedade civil estavam na defensiva, isto é, estava em uma perspectiva de defesa dos direitos conquistados por conta da ofensiva neoliberal de desmonte do Estado e desregulamentação da economia, o que, muitas vezes, afetava direitos já conquistados (ROCHA, 2012, p.35).

O autor afirma que Lula foi eleito por uma coligação de centro-esquerda e que “representou um contraponto ao avanço do neoliberalismo, iniciando uma nova página no papel do Estado” (ROCHA, 2012, p. 35). Embora, o Presidente Lula representasse o que o autor chama de “campo democrático popular”, temos que considerar, que desde o início da sua gestão em 2003, esta foi pontuada pela busca de ampla composição política, que propunha uma “conciliação” de interesses de diferentes grupos sociais, tanto que seu vice-presidente em 2002 foi José Alencar, um representante do empresariado brasileiro e líder do Partido Liberal. Para o autor, esse aspecto conciliador indicou uma tentativa de composição de aliança de classes sociais³⁸. Deste modo, o “tom conciliador de interesses distintos seguirá ao longo do Governo Lula, gerando conciliação de classes, em que interesses do Capital e do Trabalho estarão assegurados dentro do corpo burocrático do Estado brasileiro” (ROCHA, 2012, p. 35).

Entendemos que ao focar a Política da Criança, Adolescente e Juventude, devemos fazê-la, considerando-a em um contexto de existência dessa correlação de

³⁷ Roberto Requião também foi eleito Governador do Paraná neste período e governou por oito anos.

³⁸ Rocha (2012) aponta um documento que caracteriza essa aliança, denominada de a “Carta ao Povo Brasileiro este documento sinaliza um compromisso com a ordem, com o *status quo*, servindo para mostrar ao mercado financeiro que Lula eleito não faria grandes mudanças na macroeconomia” (ROCHA, 2012, p.36).

forças políticas e econômicas, como nos sugere Rocha (2012); Costa (2009); Rua (1998).

Para Manfroi (2011), a Política da Criança e Adolescente no Governo Lula, mais precisamente em seu primeiro mandato – 2003/2006, apesar da busca em ultrapassar a extrema focalização às políticas sociais do Governo FHC³⁹, houve subalternização da política social a “compromissos assumidos com o pagamento da dívida externa” (MANFROI, 2011, p. 13), indicando que o Governo Lula não fez rupturas em relação ao governo anterior.

[...] Ao contrário, rapidamente fez a reforma da previdência, mantém as políticas de ajuste fiscal. Dessa forma, utiliza-se dos mesmos mecanismos, a saber: a política de superávit primário, os juros altos, a lógica da “reforma” da previdência e [...] tributária. Behring (2004, 9) complementa essa visão na análise que faz do PPA 2000 - 2003 assinalando a continuidade das propostas neoliberais do governo FHC, pois ele coloca “a condição da estabilidade econômica como pressuposto de um novo paradigma de desenvolvimento, apesar dos sacrifícios que exigidos da população brasileira. Neste passo, o momento econômico deveria ser compreendido como um rito de passagem para assegurar dias melhores”. Assim, as mudanças que deveriam ocorrer são uma estratégia gerencial. É importante destacar a concepção de gestão presente neste PPA, pois há “ênfase nos programas, compreendidos com unidades de gestão” (idem) O PPA se articula em torno de seis eixos: “consolidar a estabilidade econômica com desenvolvimento sustentado; promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais; e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação” (idem, 12). Dessa maneira, pode-se observar que há uma continuidade, pois, segundo a mesma autora, há a “predominância da agenda do ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais, apesar do reconhecimento da seguridade social por este último” [...] (MANFROI, 2011, p.14).

Considerando estes aspectos, a autora nos aponta que não houve nenhuma alteração significativa das políticas na área da criança e adolescente neste período, pois, não houve alteração da política econômica. Não fazemos uma leitura tão linear das definições das políticas de áreas sociais pela área econômica, mas no caso das políticas para infância e adolescência, observa-se muita continuidade ao lado de

³⁹ Manfroi (2011) nos indica que a política social voltada à criança e adolescente no governo FHC, não se pautaram pela Doutrina da Proteção Integral, ou seja, as ações voltadas às crianças e adolescentes não se articulavam setorialmente, pois eram sobrepostas. “Além do mais, o CONANDA não se configurou, nesse período, como um foco importante de elaboração das políticas sociais na área, não tendo expressado a conquista constitucional de partilha do poder. O planejamento centralizado não permitiu que, de fato, ocorresse a descentralização político-administrativa” (MANFROI, 2011, p. 12).

algumas mudanças importantes. Muitas das ações nessa área se mantiveram nos parâmetros de socorro no atendimento à piora social, comprometendo os pressupostos apontados pelo Estatuto da Criança e Adolescente.

Não houve mudanças substanciais nos programas propostos, mantendo-se programas muito assemelhados ao governo anterior. Estruturaram-se [...] os seguintes programas: “Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”; “PETI”; “Programa de Combate ao Abuso Sexual e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”, “Bolsa Família”, “Programa de Atenção Integral à Família”; “Atenção à Criança de 0 a 6 anos” (MANFROI, 2011, p.15).

Neste período houve falhas no estabelecimento da Doutrina da Proteção Integral em virtude das políticas de proteção especial não se articularem com as políticas sociais básicas de saúde e educação, assemelhando-se ao Governo FHC.

Se Manfroi (2011) nos apresenta um quadro não muito favorável à garantia de direitos, por outro lado, Rocha (2012) afirma que apesar do tom contraditório é no Governo Lula que surge à criação de novas institucionalidades⁴⁰ a partir dos canais abertos para o diálogo, com o intuito de ouvir as reivindicações dos movimentos sociais. Dentre as várias institucionalidades criadas⁴¹, destacou-se a Política Nacional de Juventude⁴² que durante os oito anos da Gestão do Lula, obteve importância em um contexto onde mal figurava e posicionava a juventude em segundo plano na garantia de direitos. A esse respeito, Carrano (2012) aponta que houve avanços nos oito anos do governo Lula, principalmente, no que se refere às representações dos Jovens no Brasil.

⁴⁰Segundo Luchmann (2002), na perspectiva democrática pensar institucionalidade significa ‘pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade’ (LUCHMANN, 2002, p.21). Dessa forma, em uma democracia em que diferentes atores se colocam no espaço público reivindicando direitos, a institucionalidade apresenta-se como meio para garantir que tais direitos sejam efetivados. A institucionalidade é uma forma de organizar democraticamente os interesses individuais e coletivos a serem implementados pelo aparato estatal. (ROCHA, 2012, p.34).

⁴¹ No dia 1º de janeiro de 2003, posse do novo governo, foram criados ministérios e Secretarias Especiais tais como: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Ministério da Pesca e Agricultura; Ministério das Cidades. [...] Ao longo do governo foram criados outros aparatos governamentais, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e alguns ministérios como o Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além da criação desses órgãos governamentais, houve a criação de conselhos setoriais. Foram criados e/ou reestruturados no Governo Lula 23 conselhos, que somaram aos 43 dos governos anteriores. O caso dos conselhos é paradigmático. Além de institucionalizar e garantir voz aos setores da sociedade civil organizada promoveu a agenda da participação. [...] Esta agenda de participação, com a emergência e fortalecimento dos conselhos, está inserida em um contexto da criação de novas institucionalidades resultante das reivindicações por novos direitos (ROCHA, 2012, p.36-37).

⁴² Vale ressaltar que é uma reivindicação que inicia com diversos atores juvenis. Alguns deles surgem ao longo da década de 1990, no auge do neoliberalismo, como o movimento Hip Hop, que traz à cena política as juventudes das periferias dos centros urbanos, grupos culturais, além de grupos “tradicionais” como as entidades estudantis, UNE, UBES (ROCHA, 2012, p.38).

Para Rocha (2012), várias foram as visões acerca da juventude⁴³ que permearam o debate e travaram disputas pela hegemonia na política, bem como, influenciaram os pressupostos dos programas destinados à juventude no Brasil desde a década de 1960 -1990, mas esta última que se configurou com mais veemência e que culminou com a consecução do ECA, o qual priorizou a criança e adolescente como detentora de direitos, e relegou para segundo plano a juventude, em virtude da visão reducionista da sociedade sobre a mesma.

Sposito e Carrano (2003) apontam que o tema da juventude, no âmbito das políticas federais, sempre teve o reconhecimento de que existiam problemas e que afetavam esta parcela da população, principalmente, a partir da década de 1990. No entanto, “[...] a lançam numa condição que se torna usual conceituar como sendo de *risco social*” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 21). Para os autores, Problemas na ordem da saúde, segurança pública, trabalho e emprego são explicitados e se configuram em categorias para se pensar as políticas de juventude, mas sob a perspectiva de problemas sociais a serem combatidos.

Nesse processo é possível reconhecer que, em muitas formulações, a própria condição juvenil se apresenta como um elemento problemático em si mesmo, requerendo, portanto, estratégias de enfrentamento dos “problemas da juventude”. Isso expressa, por exemplo, na criação de programas esportivos, culturais e de trabalho orientados para o controle social do tempo livre dos jovens, destinados especialmente aos moradores dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras. De qualquer modo, mesmo que não se possa falar na esfera federal de políticas estratégicas orientadas para os jovens brasileiros, algumas propostas foram executadas, sobretudo com base na ideia de prevenção, controle ou de efeito compensatório de problemas que atingem a juventude, transformada, em algumas situações, num problema para a sociedade. (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 21).

Nesta perspectiva, a juventude é tomada como uma etapa problemática da existência humana. A visão de juventude como “etapa problemática” ainda é bastante utilizada como nos aponta Carrano (2012), mas é no Governo Lula que inicia uma tentativa de mudança de *referencial* no sentido indicado por Muller (2002).

Para Rocha (2012), o marco de referência dessa mudança foi o seminário “Juventude em Pauta” de 2002, que foi tomado como indicativo da mudança de fluxo que iria ser assumida no Governo Lula, pelo Executivo e o Legislativo. O tema da juventude passou a ser construído a partir do paradigma de juventude como “sujeito

⁴³ Para maior aprofundamento, ver Abramo (2005).

de direitos” defendido neste seminário em oposição à ideia de “juventude como etapa problemática”.

Em 2002 é organizado o Seminário Políticas Públicas Juventude em Pauta, que reuniu mais de 200 pessoas, entre organizações juvenis, acadêmicos/pesquisadores, gestores. O encontro permitiu apontar para a importância da perspectiva da juventude para políticas públicas locais e nacionais, demonstrando que existe demanda e forma de tratar o tema não pelo caminho do jovem como problema, mas em função de seus direitos. O Seminário publica livro no começo de 2003, em meio ao processo de Conferência Nacional (mas não no formato do que viriam as ser as conferências do Governo) de Juventude, convocada pela Frente Parlamentar da Juventude, na Câmara. No mesmo ano ocorre a eleição do Governo Lula em outubro. Em 2003, parte do campo que organizou e participou do seminário vai trabalhar no Governo federal. [...] Os pesquisadores deste seminário tinham como paradigma a juventude enquanto sujeito de direitos, tanto é que se optou por não discutir em nenhuma mesa neste seminário o tema da violência juvenil, discussão predominante na mídia (ROCHA, 2012, p.68).

Rocha (2012) esclarece que nessa tentativa de mudança de paradigma, duas visões permaneceram na disputa pela hegemonia na política de 1990-2012, uma visão de juventude denominada de “Ator estratégico do desenvolvimento”, promovida pelo Banco Mundial e o empresariado brasileiro⁴⁴, a outra, uma visão de “Juventude como sujeito de direitos” defendida pelos movimentos sociais e organizações não governamentais - ONGs⁴⁵ e pesquisadores da área, conforme organizado no quadro abaixo:

CONCEPÇÃO DE JUVENTUDE CATEGORIAS	ATOR ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO	SUJEITO DE DIREITOS
Enfoque	Os jovens	As relações entre as gerações
Problema Político	Exclusão dos jovens do mundo adulto	A desigualdade nas relações sociais adulto-jovem
Meta	Integração dos jovens na sociedade	Autonomia e autodeterminação dos jovens
Orientação Política	Reprodução da sociedade	Mudança social e política
Concepção de desenvolvimento	Produção de capital humano e capital social	Geração de capacidade Humana
Ênfase prioritária	Competitividade de capital humano e capital social	Autoestima/capacitação
Valor Ético	A experiência (como acumulação) do adulto	A experimentação (como vivência) da cidadania
Políticas a serem adotadas	Integração	Autovalorização

QUADRO 1 - VISÕES SOBRE JUVENTUDE NA CONTEMPORANEIDADE

FONTE: ROCHA (2012, p. 50).

⁴⁴“Seus elementos permearam um conjunto de programas governamentais destinados à juventude” (ROCHA, 2012, p.51).

⁴⁵ Que se aglutinaram ao longo dos anos 1990 e 2000, tais como as ONGs Ação Educativa, IBASE, Instituto Pólis e os pesquisadores acadêmicos. (ROCHA, 2012, p. 51).

Entendemos que a ideia de juventude na política do Governo Lula, ocorreu sob a égide dessas duas vertentes, que de certa forma se articularam, mas, com prevalência maior da ideia de juventude como sujeito de direitos. Ou seja,

Havia a visão de que as políticas deveriam ser orientadas para a qualificação profissional, isto é, o jovem visto como capital humano estratégico para o desenvolvimento do país. Portanto, investir em educação profissionalizante, especialmente para a imensa maioria dos jovens pobres, era estratégico: além de combater o desemprego e a pobreza, geraria mão de obra qualificada para as empresas. O Banco Mundial era o maior baluarte dessa visão e ao lado dele estavam organizações e fundações empresariais. O Banco organizou o Seminário “Vozes Jovens” em 2004, em parceria com as agências do Sistema das Nações Unidas. O encontro reuniu 250 lideranças jovens e fundou uma rede nacional de jovens, chamada Renaju, com o objetivo de influenciar a formação da agenda da juventude BID financiava diversos seminários na América Latina e no Brasil fomentando a ideia do empreendedorismo juvenil como forma de combater o desemprego. Os atores faziam encontros na tentativa de ganhar legitimidade política e se tornarem os ‘verdadeiros’ porta vozes das juventudes brasileiras. [...] A perspectiva “juventude enquanto sujeito de direitos” entendia que as políticas públicas deveriam trabalhar todas as dimensões da vida dos jovens, garantindo sua plena cidadania e promovendo sua autonomia. A maior parte da comunidade epistêmica assumia essa visão e a propagava nos meios onde tinha maior atuação, como foi o caso do Projeto Juventude, coordenado pelo Instituto Cidadania (ROCHA, 2012, p. 130-131).

Papa e Freitas (2012) apontam que sob esse desafio de constituir e afirmar a especificidade da juventude brasileira foi preciso explicitar que “jovens” seriam diferentes de “crianças” e “adultos”, e que a juventude não se encerra na adolescência, exigindo novos referenciais, para além do Estatuto da Criança e do Adolescente. Seria necessário afirmar os jovens como sujeitos de direitos, ou como indica Carrano (2012), colocar o direito na ótica dos sujeitos da política, estimulando a participação social na discussão em torno dos problemas enfrentados por este segmento da população brasileira.

Se o campo da política da criança e da adolescência se encontrava mais consolidado na sociedade brasileira, com instucionalidades próprias (ECA, Conselho Tutelares, Conselhos Direitos), atuando “em todos os níveis da federação são sua maior expressão, maior número de ações e atores comprometidos a sustentarem sua postulação” (ABRAMO, 2005, p. 29), apontando principalmente a adolescência como preparação para a vida adulta⁴⁶. Em relação a juventude o debate se

⁴⁶ Abramo (2005) indica que a concepção de adolescência mais difundida e consolidada na sociedade brasileira é a proposta pelo UNICEF, que a define da seguinte forma: fase específica do desenvolvimento humano caracterizada por mudanças e transformações múltiplas e fundamentais para que o ser humano possa atingir a maturidade e se inserir na sociedade no papel de adulto;

contrapôs a essa perspectiva e tratou o tema pelo âmbito da inserção social e pelo seu aspecto definidor de identidades, ou seja,

[...] Além da dimensão de desenvolvimento e preparação, são acentuadas as noções de **experimentação** e **inserção** na vida social. Talvez resida aqui a marca diferencial deste período em relação ao precedente, da adolescência: representa um momento distinto do processo de transição para a vida adulta, mais próximo dos âmbitos de circulação e atuação dos adultos, onde a inserção em diversas esferas da vida social toma um relevo maior, embora vivenciada de um modo singular (ABRAMO, 2005, p. 31).

Considerando esses aspectos, em 2005 ocorre a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ); Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)⁴⁷.

A política foi focada principalmente para os jovens das camadas populares, que além da pobreza se encontravam em outras condições, tais como,

[...] as relacionadas à educação: defasagem escolar, não alfabetizados ou com baixa escolaridade; ao trabalho: trabalho informal, jovens desempregados ou com ocupação precária, aqueles que procuram o primeiro emprego, além de jovens trabalhadores que necessitem de qualificação ou requalificação profissional para sua inserção no mercado de trabalho (COSTA, 2009,p.89).

Mas, Rocha (2012) afirma que esse foco não foi fruto de consenso, mas uma decisão política. Para o autor, o PROJOVEM trazia a ideia de juventude como sujeito de direito mas, a concepção de Ator Estratégico do Desenvolvimento defendida pelo Banco Mundial e empresariado brasileiro foi a que norteou esse programa, considerado pelo autor como ação principal da Política Nacional de Juventude.

Na interpretação de Costa (2009), os programas no período foram pontuais e isolados, focalizados nos programas destinados aos adolescentes e projetos e ações destinados à “juventude nas situações de risco e vulnerabilidade social. Em

acrescenta-se, logo em seguida, que é muito mais que uma etapa de transição, contemplando uma população que apresenta especificidades, das quais decorrem uma riqueza e potencial únicos (ABRAMO, 2005, p. 29).

⁴⁷ O ProJovem, trata-se de um programa destinado a jovens entre 18 e 24 anos que terminaram a 4ª série, porém não concluíram a 8ª série do ensino fundamental e estavam fora do mercado de trabalho. O objetivo desse programa era prover formação nas seguintes dimensões: elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva e o desenvolvimento de ações comunitárias. O ProJovem é oferecido em forma de curso, com duração de 12 meses com um auxílio financeiro mensal no valor de R\$100,00. O programa seguiu uma lógica de política social, o atendimento aos jovens de baixa renda, articulado com a qualificação profissional e elevação da escolaridade. Este programa “carro-chefe” atendeu tanto ao paradigma da “juventude enquanto sujeito de direitos”, que via no atendimento aos jovens de baixa renda uma forma de garantir e promover a cidadania quanto à visão liberal do paradigma “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento” que focava na qualificação do capital humano para o desenvolvimento (ROCHA, 2012, p. 128).

geral, essa foi a tônica dos programas e projetos para essa ‘outra’ juventude, revelando uma concepção funcionalista da reinserção social, da reinserção educacional, comunitária etc.” (COSTA, 2009, p. 135). Essas análises têm como pano de fundo a discussão entre políticas universais e políticas focais. Segundo Sposito (2003), as “políticas sociais universais ainda precisam ser aprofundadas ao lado de um grande conjunto de direitos emergentes relativos à própria condição juvenil” (SPOSITO, 2003, p. 35). Para Rua (1998):

Na forma defendida pelo Consenso de Washington, a focalização e seletividade das políticas sociais ameaça a ideia da universalização, tão cara a certos setores políticos brasileiros, já que corresponde estritamente ao grupo beneficiado pelas políticas, restringindo-as progressivamente aos estratos sociais mais excluídos, cabendo aos demais recorrer à oferta de serviços pelo mercado. Na realidade, embora tal estratégia seja potencialmente viável nas economias desenvolvidas do pós-welfare state – onde o bem estar é mais ou menos generalizado e identificam-se apenas minorias excluídas – no caso dos países em desenvolvimento, com suas imensas assimetrias sociais e uma maciça maioria de excluídos, a focalização parece perder totalmente o sentido. [...] Entretanto, é possível pensar que, exatamente porque os recursos são escassos e os contingentes a serem atingidos são tão numerosos, a focalização é uma estratégia a ser considerada. Qual seria então o seu significado? Em primeiro lugar, focalização e seletividade implicariam a eliminação de privilégios e vantagens cumulativas. Em segundo lugar, focalização e seletividade significariam, em sociedades como a nossa, que os direitos são universais, mas os recursos são redistribuídos segundo as necessidades sociais, setoriais, locais e regionais, que são sempre, extremamente diferenciadas. Em terceiro lugar, focalização e seletividade implicam clara definição de clientela prioritária: é o caso da juventude (RUA, 1998, p.08).

Da análise que empreendemos da literatura, nossa síntese é que o governo Lula representou ao mesmo tempo continuidades e rupturas, que o início de políticas específico para “juventude” faz parte de processo no qual os movimentos sociais de defesa de interesses de tais grupos conseguiram espaços nas políticas. No que refere-se às contradições entre as políticas universais e focais, estamos em acordo com as proposições de Rua (1998), de que os diversos ângulos devem ser ponderados e que a focalização pode ser estratégia a ser considerada como forma de distribuição de recursos a grupos minoritários.

Considerando o até aqui exposto, alguns indicadores sociodemográficos podem ilustrar a situação da população alvo dessas políticas. Tomando a população brasileira que em 2010, era de 190.732.694 habitantes, temos quase a metade composta de pessoas entre 0 e 24 anos de idade – 41,6%. Entre 15 e 17 anos temos 5.4% dessa população e, entre 18 e 24 anos, temos 12% (IBGE, 2010a, p. 159).

De acordo com Castro, Abramovay e Leon (2007), o segmento populacional com recorte etário entre 15 e 24 anos, requer especial atenção, “pois entre os anos de 2000 a 2010 abre-se a melhor *janela de oportunidades*” (CASTRO; ABRAMOVAY; LEON, 2007, p. 20-21) como o momento mais favorável para se investir na juventude como integrante e sujeito da aceleração do crescimento econômico nacional.

Analisando alguns dos indicadores sociais associados a esse segmento jovem, vamos verificar que apesar de cerca 80% dos jovens de 15 a 17 anos estarem matriculados na escola em 2011, apenas 52,25% estavam no ensino médio, que seria adequado dentro da trajetória escolar para esta faixa etária. Assim se pronunciam Cruz e Monteiro (2013) sobre a questão do acesso e da universalização:

Para um país que se orgulha de estar entre as sete nações com o maior Produto Interno Bruto (PIB) do planeta, não há razão admissível, porém, para o que acontece no Ensino Médio. São 15,1% de jovens de 15 a 17 anos fora da escola, um contingente de 1,6 milhão de adolescentes, que não apenas deixam de aprender, mas também se candidatam a engrossar ainda mais os números do desemprego, da marginalidade e dos comportamentos de risco (CRUZ, MONTEIRO, 2013, p.36).

Essa informação se articula com a continuidade dos estudos. Entre os jovens de 18 a 24 anos, 14,7% só estudavam em 2010, 15,6% estudavam e trabalhavam e 46,7% só trabalhavam o que revela que após os 18 anos, é privilégio de poucos continuarem apenas estudando ou conseguir trabalhar e estudar (IBGE, 2010a, p. 175).

Nesse mesmo espectro verificam-se também desigualdades entre pobres e ricos. Entre os 20% mais pobres do grupo de jovens de 18 a 24 anos de idade, somente 23,9% estavam frequentando a escola, enquanto que entre os mais ricos, essa presença, ainda que muito baixa, atingia quase 49,6% deste grupo, que é praticamente duas vezes maior (IBGE, 2010a, p. 171).

Aliado a questão financeira, o fator étnico-racial também denuncia diferenças na frequência escolar para esse grupo. Dentro do mesmo grupo etário encontramos distinção escolar para brancos de um lado, pretos/pardos de outro. Entre a população jovem branca de 15 a 17 anos, 86,9% frequentavam a escola, contra 83,9% da população jovem composta de pretos/pardos. Já na faixa que ultrapassa a maioria (18 a 24 anos) essa diferença é bem maior. Encontramos uma taxa de

frequência de 34,5 entre brancos e apenas 26,6 entre pretos/pardos (IBGE, 2010a, p.173).

Na interface da escolarização com a questão da violência, os dados informam que do total de estudantes do 9º ano do ensino fundamental da rede pública em 2009, 9,7% declararam não ter comparecido à escola (últimos 30 dias) em razão da falta de segurança dentro da escola. Se comparado às escolas privadas, essa proporção é quase duas vezes superior. A violência se manifesta dentro e fora da instituição escolar. Perto de 6% dos alunos declararam não ter comparecido à escola (últimos 30 dias) por falta de segurança no trajeto casa escola e 6,1% envolveram-se em briga, com presença de arma branca. Quanto ao uso de arma de fogo foram registradas em 4,0% dos confrontos envolvendo adolescentes (IBGE, 2010a, p.178).

Em termos de mortalidade de pessoas com idade entre 1 e 19 anos, o dado positivo é que houve redução no número de mortes nas últimas três décadas. Em 1980 morreram 244.942 pessoas nessa faixa etária, em 1990 baixou para 144.457, em 2000 foram 110.392 mortes e, finalmente, em 2010, apenas 75.708. As taxas de morte por causas naturais saíram de impressionante patamar de 387.1 mortes (em 100 mil) para 88.5. O mesmo não pode ser dito das mortes por causas externas⁴⁸.

Destacamos as quatro categorias de morte por causas externas, que mais acometem os jovens: mortalidade por acidente de transporte; mortalidade por outros acidentes; suicídios; homicídios (WAISELFISZ, 2012).

No ano de 1980, as causas externas representavam 6,7% da taxa de óbitos de crianças e adolescentes. Já em 2010, essa participação quadruplica e chega a 26,5%. A categoria onde a mortalidade mais cresceu foi a de homicídios, cuja participação percentual sobre as taxas de óbito por causas externas saiu de 0,7% e saltou para 11,5 %, e nos acidentes de transporte, que passaram de 2% para 7,2% do total da taxa de morte na faixa de <1 a 19 anos de idade (WAISELFISZ, 2012, p 16).

⁴⁸ Causas naturais de óbito são indicativas de deterioração do organismo ou da saúde devido a doenças e/ou ao envelhecimento. As causas externas relacionam-se a fatores independentes do organismo humano, fatores que provocam lesões ou agravos à saúde que levam à morte do indivíduo. As causas externas englobam um conjunto de circunstâncias tidas como acidentais – mortes no trânsito, quedas fatais etc. –, outras tidas como violentas – homicídios, suicídios etc. Por isso, um dos nomes atribuídos a esse conjunto é o de acidentes e violências, ou, em outros casos, simplesmente *violências*, dividindo a mortalidade em dois grandes campos: o das mortes naturais e o das violentas (WAISELFISZ, 2012, p. 8).

Fazendo uma análise mais específica da estrutura da mortalidade entre jovens na faixa de 15 a 24 anos de idade e comparando com a mortalidade ocorrida no restante da população, ou seja, mortes entre os não jovens, o que se verifica é que 90,1% da população não jovem, morre por causas naturais, contra 26,8% entre os jovens. Na proporção inversa, 73,2% dos jovens morrem por causas externas contra 9,9% entre não jovens. Os homicídios entre os não jovens foi o responsável por apenas 3% dos óbitos, enquanto que entre os jovens, foi responsável por 39,3% das mortes (WAISELFISZ, 2013, p.19).

Com relação à questão étnico-racial uma vez, desigualdades impactantes são encontradas. O que se verifica é uma acentuada queda no número absoluto de homicídios entre brancos e aumento no número de vítimas na população negra. Essa tendência é observada no conjunto da população, mas de forma escandalosamente maior na população jovem. [...] “a vitimização negra passa de 42,9% em 2002 – nesse ano morrem proporcionalmente 42,9% mais vítimas negras que brancas – para 153,4% em 2011, em um crescimento contínuo, ano a ano, dessa vitimização” (WAISELFISZ, 2013, p. 80). Esses indicadores apontam o que é considerado como extermínio da população jovem negra.

5 A GESTÃO DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO 2007-2010

O Estado do Paraná nos períodos compreendidos entre 2007-2010 esteve sob o terceiro mandato do governador Roberto Requião, principal liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB e pertencente à elite política paranaense que se insere em uma ampla rede política⁴⁹ no estado. (OLIVEIRA, 2012, p. 125).

Para Resende (2007) e Reis (2006), neste período o político em questão defendeu o Estado de Bem Estar Social e posicionou-se contrário as privatizações. Apresentou-se como uma liderança comprometida com as mudanças objetivando uma administração contrária a prática de “políticas neoliberais” engendradas na gestão do ex- governador Jaime Lerner, seu antecessor. No entanto, políticas efetivadas pelo governo Requião, por vezes distanciaram do discurso proferido pelo estado de bem estar social, como aponta Reis (2006) ao se referir as Universidades Estaduais especificamente no seu primeiro mandato. Neste caso afirma que houve um “processo de deliberado desmonte das Universidades Estaduais patrocinados pelo Governo Requião”. (REIS, 2006, p. 303). .

Com uma postura tendendo à irreverência e, muitas vezes, contraditória, Roberto Requião foi o único Governador do Paraná que governou o estado por três vezes, em 1990-1994, primeiro mandato, 2002-2006 ,segundo mandato e reeleito em 2006, finalizando o terceiro mandato em 2010. Ressalta-se que no segundo e terceiro mandatos foram oito anos consecutivos de gestão dentro de uma mesma década.

O ex-governador Roberto Requião foi inserido politicamente no Paraná em 1982, como deputado estadual, no período de redemocratização do país. Foi secretário no governo Álvaro Dias, que depois foi transformado em adversário político. Roberto Requião também foi eleito, em 1985, para assumir a prefeitura do Município de Curitiba como também, de 1994 a 2002 foi representante do Paraná no Senado Federal. (RESENDE, 2007, p. 03), cargo que assumiu novamente em 2011.

⁴⁹ O autor define rede política como “uma conexão de interesses envolvendo empresários e cargos políticos no aparelho de Estado em diferentes poderes, como no Executivo, no Legislativo, no Judiciário e em outros espaços de poder em função de operações de mútuo benefício e ações político-financeiras articuladas na informalidade” (OLIVEIRA, 2012, p. 125-126).

Guiado pelo “slogan de mudança de prioridades, mudança de estilo” (REIS, 2006, p. 01,) sob este preceito se desenvolveram as ações na sua gestão, de forma contraditória, trazendo elementos que foram preponderantes na construção da sua posição e ação política, como o caráter centralizador, chamando para si a responsabilidade do estado. Defendeu um projeto de mudanças da sociedade brasileira, expondo suas próprias ideias e projetos independentemente da aceitação do seu partido, o PMDB. Na concepção de uma das pesquisas sobre o governo, “foi defensor de um governo justo, ético e a favor dos que precisam do Estado, apesar dos enfrentamentos que topou”. (RESENDE, 2007, p. 34).

Resende (2007) faz uma avaliação muito positiva da gestão estadual do período, afirmando que se observou a defesa das populações menos privilegiadas mostrou-se coerente com as ideias políticas defendidas pelos seus antepassados familiares, mais do que pelas próprias ideias partidárias. Para a autora, a ação política de Roberto Requião foi também baseada nos preceitos da Carta de Puebla⁵⁰, que tinha como objetivo a diminuição das desigualdades sociais e a busca de uma sociedade na América Latina mais igualitária. Programas no governo Requião, seguiram esta agenda proposta pela “Carta de Puebla”, com vinculação a uma plataforma socialdemocrata, sustentada por uma forte crítica ao modelo neoliberal.

Não nos deixemos seduzir pela onda neoliberal que, hoje sabemos simplesmente que significou o desmonte da máquina pública em favor dos interesses de setores privilegiados da sociedade. O discurso neoliberal, aparentemente modernizante, na verdade, não passa do mais arcaico patrimonialismo, confundindo a coisa pública com as posses privadas dos detentores do poder. Aqui no Paraná, ao contrário optamos por desfazer o mito do ‘fazedor de obras’ em prol de um conceito ético de administração, com criteriosa aplicação dos recursos públicos e estrito controle de gastos. A ousadia, ao invés de aplicá-la nos lances de rapina que caracterizam a onda ‘neoliberal’, preferimos praticá-la na seleção de programas de governo de perfil simples, mas eficazes, em áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, induzindo mecanismos para a melhor distribuição de renda e geração de empregos. Ao lado disso, investimentos públicos pesados na educação, segurança e saúde, garantindo à população os equipamentos básicos para uma vida melhor. (Artigo de Requião: O Paraná e a Modernidade) (RESENDE 2007, p. 114-115).

A partir da sua constante crítica ao modelo neoliberal, Requião definiria as suas preferências por políticas que priorizam as populações menos privilegiadas e

⁵⁰ Conferência presidida pelo Papa João Paulo II em 1979 na Cidade Mexicana de Puebla. In: (Resende, 2007. Pg. 56)

defende o Estado de Bem-Estar-Social, com tendências populistas⁵¹. Neste sentido, entendemos que Roberto Requião se aproxima mais de uma visão assistencialista, ou seja, que reforça a dependência da população usuária dos serviços do que uma visão de assistência social pautada em uma prática da assistência, ou seja em uma perspectiva de política de direitos. Essa escolha, segundo a autora, “é fruto do contexto histórico em que o político Roberto Requião se inseriu na política paranaense justamente num período de transição entre o regime autoritário e o regime democrático” (RESENDE, 2007, p.115), em que a população paranaense buscava se identificar com o discurso diferente do estabelecido pelo regime autoritário.

Resende (2007) afirma que a estrutura dos sistemas capitalistas, instituídos pelos socialdemocratas, esteve pautada nos seguintes preceitos:

- a) O Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo;
- b) O governo regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas⁵², o funcionamento do setor privado;
- c) O Estado, aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado.

Considerando esses preceitos, a autora indica que a busca pela eficácia passou a ter um papel preponderante na formulação e na prática política que influenciaram a “abordagem social democrata” da Gestão Roberto Requião. Nesta perspectiva com base na agenda socialdemocrata, a autora faz uma análise extremamente positiva dos programas da gestão Roberto Requião até 2006, do seu 1º e 2º mandatos:

Dentre as ‘novas formas de organização’ de Requião estão à centralização dos gastos públicos, com a finalidade de prevenir desperdícios e evitar

⁵¹ Populismo: Podemos definir como populistas as fórmulas políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes (BOBBIO, 1998).

⁵² Política anticíclica é uma espécie de sintonia fina, quando o governo, por meio de sua autoridade monetária ou de sua autoridade fiscal, procura tomar medidas de política econômica de maneira a operar a demanda agregada, explica Carlos Thadeu de Freitas Filho, integrante do Grupo de Conjuntura Econômica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O gasto público e a política monetária são os principais instrumentos que o governo pode usar para se contrapor à crise. "Quando a economia está entrando em recessão, a ordem é gastar mais. Quando a economia está se expandindo muito, a tendência é reduzir os gastos. A política anticíclica funciona como uma espécie de amortecedor do ciclo econômico (IPEA, 2009).

irregularidades, a determinação de concursos públicos para contratação de pessoal no Paraná, e a inovação do programa 'Panela Cheia'. A implantação de Subsecretarias por Requião pode ser entendida como uma medida de 'desconcentração político-administrativa'; e o aspecto de 'autogestão, cogestão, participação' pode ser ilustrado através da criação da Ouvidoria Geral, como também das Subprefeituras. Na 'sociedade solidária e organizada' estão alguns programas como 'Povo', 'Casa da Família', 'Primeiro Emprego', entre outros. Os projetos implantados por Requião em seus pleitos possuem características socialdemocratas, originando um novo modelo econômico, rompendo com o paradigma dos sistemas anteriores e contemplando as seguintes diretrizes políticas e programas: a) Redução em até 40% do preço da energia elétrica, por mecanismos diretos e indiretos, para atrair empresas do Brasil e do mundo para regiões deprimidas do Paraná; b) Garantia de preço mínimo para as culturas estratégicas que diversifiquem a agricultura; c) Isenção de impostos para micro e pequenas empresas, em troca de empregos ofertados por estas; d) Programa 'Primeiro Emprego', que busca incentivar toda a empresa que der o primeiro emprego a jovens por um período de seis meses a um ano, ficando as obrigações trabalhistas por conta do Estado. (RESENDE 2007, p. 116-117).

Essa passagem do texto de Resende tem uma redação que se aproxima mais de uma autoapresentação do governo do que um texto de análise política que se preocupa com as complexidades de interesse em jogo, as nuances, as contradições, as quebras, as faltas. Ao fazer a revisão de estudos sobre as políticas das duas últimas gestões do Governo Requião foram acessados número diminuto de textos e que exalam este tom otimista em excesso e muitas vezes analítico em falta. Outra pesquisa de Carlomagno (2010), mantém o tom otimista, mas apresenta um pouco mais de nuances. Segundo o autor, o governador Roberto Requião na tentativa de estabelecer "eficiência administrativa", propõe para a responsabilidade do Estado um "compromisso com a transparência," instituindo a Escola de Governo.⁵³ Este aspecto, é considerado pelo autor como um caráter inovador de fazer política no Paraná.

⁵³ A Escola de Governo consiste em uma reunião semanal do secretariado e do alto escalão do Governo do Estado do Paraná, presidida pelo governador do estado Roberto Requião, e transmitida ao vivo pela TV e rádio Paraná Educativa, rede pública do estado do Paraná, autarquia do governo do estado. Assim, é também um programa existente na grade horária da rede Paraná Educativa, geralmente com uma hora e meia a duas horas de duração, aproximadamente. A reunião semanal é realizada desde o início do mandato do governador Roberto Requião no período 2003-2006, e permanece na continuidade de sua gestão, no período 2007-2010. Reunidos no auditório do Museu Oscar Niemayer em Curitiba participam da reunião a equipe do governador, secretários de estado, assessores, integrantes do governo do 1º e 2º escalão, representantes de entidades civis, e convidados. O programa foi criado por iniciativa do governador Roberto Requião como forma de divulgar as ações do governo do estado para a população, e tem por objetivos a apresentação de projetos, obras, e ações das secretarias estaduais. Ele serve também para explicar as atividades e ações das secretarias, longamente e em detalhes, assim como os resultados de programas do governo (CARLOMAGNO, 201, p. 05).

A criação e início da transmissão da Escola de Governo nasce no contexto em que o governo do Paraná, na gestão Requião, cortou radicalmente os gastos com publicidade paga nos meios de comunicação privados, relegando esta verba apenas ao mínimo necessário para campanhas de cunho social. O fortalecimento da Paraná Educativa – em diversas áreas, como o jornalismo – se dá, segundo o próprio governador Roberto Requião, como uma estratégia para se comunicar diretamente com a população sem a necessidade da mídia empresarial (CARLOMAGNO, 2010, p.06).

Seguindo a análise, com a “Escola de Governo”, Requião buscou solução para um grande problema enfrentado pela gestão pública contemporânea, a transparência das ações desenvolvidas para os cidadãos, sem se deparar com problemas de indistinção entre o princípio da publicidade como previsto na Constituição Federal no sentido da administração pública, diferenciando-se da propaganda de governo. (CARLOMAGNO, 2010, p. 06). Com o estabelecimento da “Escola de Governo”, proposta era de instituir ação de transparência pública promovida nesse espaço. Entretanto, não conseguiu escapar da promoção de seus agentes. (CARLOMAGNO, 2010, p. 11).

[...] a Escola de Governo também detém traços fundamentalmente ligados à propaganda. Ainda que todo tipo de publicidade gere, por consequência, um favorecimento à imagem do governante, a reunião do secretariado paranaense é marcada pelo personalismo do governador Roberto Requião. Ele comanda o programa, faz intervenções e dita à opinião do governo – o que seria natural, por ser o governador. Weber ao estabelecer os fundamentos pelos quais a autoridade se legitima situa o Estado essencialmente no campo da legitimidade legal racional (ou burocrática), adquirida pelo reconhecimento (e submissão) do cidadão perante a lei e o Estado instituído. Apesar de estar ali em nome do Estado, Requião apresenta papel muito mais próximo da autoridade carismática, que segundo Weber “descansa na entrega extraordinária e na santidade, heroísmo e exemplo de uma pessoa” (WEBER, 1999). Sobre o papel de liderança carismática exercida pelo governador Requião assentam-se as críticas por parte da oposição ao governo e setores da mídia sobre o uso da transmissão da Escola de Governo para promoção pessoal. (CARLOMAGNO, 2010, p. 22).

Para além da propaganda, o governo Requião se consubstanciou também numa grande convergência de “relações e dependências pessoais de parentes e amigos do governador. O governador tinha os seus nepotes e cada secretário e autoridade se julgava no direito também de manter os seus nepotes” (OLIVEIRA, 2012, p. 150). Para o autor, essa estrutura de manutenção do poder calcada no

nepotismo, clientelismo e outros diferentes artifícios visam finalidades e resultados das redes políticas mediadas pela conciliação política⁵⁴.

5.1 O PERCURSO DA POLÍTICA DA CRIANÇA E JUVENTUDE NO PARANÁ NO GOVERNO REQUIÃO

Passone e Peres (2010) indicam que, em 1987, com o processo de redemocratização do país, caracterizado pela luta em prol da democracia e da expansão e consolidação jurídica – institucional dos mecanismos de proteção social, o Paraná adota algumas medidas para corrigir a dispersão de órgãos e recursos⁵⁵, pressionado pelas demandas que exigiam o fim do paternalismo das políticas. No período anterior as políticas em muito foram baseadas no pressuposto da incapacidade dos indivíduos para tomar decisões que inclusive gerou distorções, sendo as internações compulsórias de crianças e adolescentes um de seus mais graves exemplos. No período da “nova república” as proposições eram de reorganizar práticas autoritárias e prezar pela democratização das políticas.

Uma das medidas adotadas no Paraná foi a extinção do IAM⁵⁶ e da Fundação de Promoção Social do Paraná - PROMOPAR e a subsequente criação da Fundação de Ação Social do Paraná – FASPAR (Lei n.º 8.485 de 08/06/1987). A FASPAR tinha como objetivo central dar apoio operacional e agilidade às ações da Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. A referida Fundação atuou como uma entidade da administração indireta do Poder Executivo Estadual, com

⁵⁴ “A riqueza e o poder no Brasil existem em função da conciliação de interesses dominantes em termos de um processo político de longa duração. O conceito de conciliação política é um dos conceitos mais operacionais para a análise do poder no Brasil. O que intrigou vários autores é a análise de continuidade das estruturas de poder ao longo de mudanças políticas na história do Brasil” (OLIVEIRA, 2012, p. 127).

⁵⁵ Governo de Álvaro Dias.

⁵⁶ Instituto de Assistência ao Menor, criado pela Lei n.º 4617 de 16 de julho de 1962. O IAM esteve vinculado inicialmente à Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social, passando, mais tarde, para a Secretaria de Estado da Saúde e do Bem Estar Social e, finalmente à Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social. Atuou com objetivo de formulação e execução da política governamental de assistência ao menor, através de unidades sociais oficiais e das unidades comunitárias conveniadas que atendiam crianças e adolescentes carentes, órfãos, abandonados e deficientes, em regime de internato e semi-internato, baseado no Código de Menores de 1927. (SOCHER e LEITE, 2011, p. 5).

personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

As ações executadas pela FASPAR mantiveram-se no atendimento social por meio de Unidades Sociais Oficiais na capital e no interior do Paraná, através de dezenove unidades voltadas para o atendimento de crianças, adolescentes, adultos e idosos, portadores ou não de deficiências, na modalidade abrigo e no atendimento dia.

Em 1990, a partir do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, passou-se a delinear novas transformações, que foi definindo novos caminhos no atendimento a crianças e adolescentes. Um dos primeiros encaminhamentos no Paraná foi à criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente- CEDCA, pela Lei nº 9.579, de 22 de Março de 1991⁵⁷. A proposta de estabelecimento de conselhos com participação paritária entre governo e sociedade civil, no âmbito federal, estadual e municipal, relacionava-se com as proposições da Constituição Federal de 1988 de ampliar a participação social.

Segundo Socher e Leite (2011), uma das primeiras transformações, pelo menos no texto da lei, dizia respeito ao fim da visão da situação irregular de crianças e adolescentes, ou seja, a legislação passou a orientar a visão de que crianças e adolescentes passam a ser vistas como “sujeitos de direitos”, em “condição peculiar de desenvolvimento.” A mudança na legislação impulsiona o estabelecimento de novas diretrizes para a política de atendimento, tais como a municipalização do atendimento e a descentralização político-administrativa, que passaram a nortear a ação da FASPAR.

O novo ordenamento jurídico e institucional definiu mudanças na estrutura de atendimento que se coadunavam com as tendências internacionais de passagem de modelos de “institucionalização” para modelos de “normalização”. Deste modo, grandes unidades de internamento de crianças deficientes e doentes mentais foram, progressivamente, desativadas e a responsabilidade transferida a municípios e famílias, com a organização de um modelo de atendimento que visou proporcionar

⁵⁷ **Art. 1º** - O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado pela Lei nº 9.579, de 22 de Março de 1991, alterada pela Lei nº 10.014, de 29 de junho de 1992, Lei nº 11.136, de 18 de julho de 1995, Lei nº 11.361, de 12 de abril de 1996 e Lei nº 13.278, de 10 de outubro de 2001, funcionará na forma deste regimento e dos atos normativos que forem editados para suplementá-lo. <http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=197> em 15/02/2014.

aos indivíduos as experiências “normais” em termos de experiência de família, frequência à escola, convivência comunitária. O resultado foi a substituição das grandes instituições de internamento, ao longo dos anos 1990, pela adoção de modelos de pequenos abrigos ou “casas-lares” (que perduram até a atualidade) que buscavam reproduzir os modelos de socialização familiar. No subsídio jurídico a esse novo modelo, o ECA estabeleceu a definição para programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, bem como, definiu obrigações das entidades de atendimento. Socher e Leite (2011) afirmam que na área de atendimento a adolescentes autores de atos infracionais, a proposta era de manter as grandes unidades de atendimento como medida última e topo de uma cadeia de outras medidas. A proposta orientada pela nova concepção de atendimento a adolescentes era investir nas formas de inserção comunitária para os que cometiam crimes, via um acompanhamento de “liberdade assistida” (L. A)⁵⁸ nas comunidades. Compreendemos tal modelo de medida de atendimento ao adolescente em conflito com a lei⁵⁹ seria a forma mais humana e pedagogicamente mais auspiciosa de abordagem educativa, pois valoriza o convívio social, para que o adolescente possa reestruturar o seu cotidiano, de forma a não entrar em relação de conflito com a lei. Mas, a estruturação desse raramente foi organizada com condições minimamente elaboradas. Impera a desorganização do serviço, que na maioria das vezes se traduz em descompromisso e superficialidade pela falta de uma rede de apoio estruturada, com alternativas de atenção para encaminhamento desse adolescente, e ainda, a inexistência de monitoramento da frequência e desempenho dos mesmos. Quando consideradas essas condições, fica difícil a L.A gerar efeitos positivo na vida dos adolescentes, o que pode leva a reincidência do jovem em atos infracionais e nessa reincidência é internado como última medida.

⁵⁸ **Art. 118.** A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. **§ 1º** A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento. **§ 2º** A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

Art. 119. Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros: **I** - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; **II** - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula; **III** - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; **IV** - apresentar relatório do caso.

⁵⁹ Para um maior aprofundamento: Ramidoff, L. M. Direito da Criança e Adolescente: Por uma propedêutica jurídico - protetiva transdisciplinar. Tese, Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná - UFP, 2007.

Paralelamente a todas essas mudanças e reordenamento do atendimento como previsto no ECA, também houve a edição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742 de 27 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social, estabelecendo objetivos, diretrizes, competências e programas. Entre suas diretrizes, é destacada também a municipalização do atendimento e a descentralização político-administrativa. Mediante estas prerrogativas, a LOAS prevê a revisão das estruturas públicas responsáveis pela definição, normatização e execução da Política de Assistência Social, que deveria culminar com um novo reordenamento institucional com o intuito de serem evitados os paralelismos e as superposições de programas, a fragmentação das ações e o excesso de burocracia no repasse de verbas e serviços.

No ano de 1993, também no Paraná, iniciava o primeiro Governo de Roberto Requião e, neste período, já existia um órgão responsável pela execução de ações na área social (JORGE, 2007), a Secretaria do Estado do Trabalho e Ação Social, responsável pela operacionalização do Sistema Nacional de Emprego e Programa de Preparação de Mão de Obra – SINE, que “também coordenou programas na área da criança como: Irmão Caçula, que era de contra turno social; Irmãozinho, sobre incentivo a adoção; e Irmão do Futuro, para adolescentes em conflito com a lei” (JORGE, 2007, p.32). Para a autora, é neste período que se inicia o processo de discussão para implementação da Política de Assistência Social no Estado do Paraná, tomando como marco legal, a Constituição de 1988 que regulamenta os artigos 203 e 204⁶⁰ na LOAS de 1993.

Segundo Silveira e Battini (2003), ao implantar a LOAS em 1994, “o Paraná estruturou sua Política de Assistência Social de modo articulado aos demais níveis e

⁶⁰ **Art. 203** - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: **I** - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; **II** - o amparo às crianças e adolescentes carentes; **III** - a promoção da integração ao mercado de trabalho; **IV** - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; **V** - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. **Art. 204** - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Fonte: http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf203a204.htm

instâncias constitutivas dessa política pública” [...] (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p.39). A partir desse novo viés, a FASPAR⁶¹, com toda sua estrutura de atendimento e programas em desenvolvimento, passou por uma reorganização frente às novas diretrizes e princípios legais. Em 1990, ela possuía 20 Unidades Sociais Oficiais para atendimento de “menores” e adultos. Crianças e adolescentes carentes, órfãos, abandonados e deficientes eram a maioria dos atendidos pela instituição. A reorganização da FASPAR, exigida a partir do ECA, consistiu nos seguintes pontos:

- 1) Redefinir sua população alvo, evitando os paralelismos, o que significou colocar o adolescente em conflito com a lei como prioridade; 2) Garantir o atendimento de crianças e adolescentes nas suas regiões de origem, evitando o rompimento dos vínculos familiares e com a comunidade; 3) Garantir aos assistidos o acesso à comunidade, utilizando serviços externos e programas comunitários para proporcionar saúde, educação, lazer e cultura aos assistidos; 4) Criar Unidades para prestação do atendimento inicial ao adolescente autor de ato infracional, garantindo a integração operacional entre os órgãos envolvidos, assim como a internação provisória até a decisão judicial; 5) Transformar os programas de internação existentes, garantindo a separação dos adolescentes pela idade, compleição física e gravidade da infração; 6) Resgatar os vínculos familiares, desinternando as crianças e adolescentes com família; 7) Municipalizar as Unidades cujos programas fossem de responsabilidade de atuação das administrações municipais; 8) Trazer a comunidade para dentro das Unidades, realizando parcerias com entidades sociais e grupos religiosos; 9) Criar Unidades de internação para adolescentes sentenciados que proporcionem proximidade à sua comunidade de origem, atendimento em grupos de aproximadamente 40 adolescentes, atividades pedagógicas, entre outras obrigações estabelecidas no Estatuto; 10) Desativar o atendimento dos centros de triagem de crianças e adolescentes em situação de desestrutura familiar; 11) Concentrar seus esforços, direcionando sua estrutura técnica, administrativa e financeira para a assistência social, repassando para os devidos órgãos a responsabilidade pela condução das ações nas áreas de saúde e educação; 12) Estruturar a rede regionalizada de atendimento ao adolescente em conflito com a lei; 13) Criar Unidades regionalizadas que desenvolvesse o programa de semiliberdade como medida inicial e como etapa para efetivação da reintegração social dos adolescentes (SOCHER e LEITE, 2011, p. 5).

Segundo as autoras, este elenco de prioridades não se consubstanciou de forma satisfatória pela FASPAR, mesmo porque se mantêm muitas das tensões entre práticas que se baseavam na perspectiva da “situação irregular” e as proposições de práticas orientadas pela concepção de “sujeito de direito”

Em 1995, já na Gestão Jaime Lerner uma nova mudança ocorreu e se criou o Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), uma entidade Autárquica Estadual

⁶¹ A Presidência da FASPAR no primeiro mandato e do IASP no segundo mandato do Governo Requião, foi exercida pela Srª Thelma Alves de Oliveira, que veio a ser nomeada de 2007-2010, Secretária da Criança e Juventude do Paraná.

vinculada à Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família que assumiu a responsabilidade de reorganização do atendimento. O IASP foi regulamentado pelo Decreto 959 de 28 de junho de 1995. Seu objetivo principal era a execução de Programas de Assistência Social, de acordo com as Diretrizes da Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família. Tinha como área de atuação, o atendimento social às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Este atendimento era realizado através da manutenção e gerenciamento de Unidades Sociais Oficiais e da prestação de apoio técnico e financeiro às entidades governamentais e não governamentais que prestavam serviços na área de Assistência Social.

Em 2003, no segundo mandato do Governo Requião, o IASP passou a ter vinculação com a Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social – SETP. Segundo Silveira e Battini (2003) esta Secretaria foi criada em 2003 com o objetivo de coordenar e executar a Política de Assistência Social no Paraná. A sua estrutura organizacional era composta de oito coordenadorias:

Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra - CIM; Coordenadoria de Formação Profissional – CFP; Coordenadoria de Seguro Desemprego – CSD; Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda – CGE; Coordenadoria de Estudos, Pesquisas e Relações de Trabalho – CERT; Coordenadoria de Programas Especiais de Enfrentamento da Pobreza – CEP; Coordenadoria de Apoio a Gestão Municipal de Assistência Social – CGM; Coordenadoria de Desenvolvimento Integrado – CDI. No interior do Estado, a SETP conta com dezoito Escritórios Regionais, localizados nas principais cidades polos, compreendendo cada um, em sua respectiva área de atuação, cerca de vinte municípios (SILVEIRA e BATTINI, 2003, p.45-46).

A criação da SETP no Paraná se antecipou a edição da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que foi criada em 2004, redesenhando a política na perspectiva da implantação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Tal desenho também influenciado pela CF 88 e pela LOAS Lei Orgânica de Assistência Social- Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Tal lei no artigo 19 XII propõe a articulação com órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com outras políticas afins, no sentido de atendimento às necessidades básicas da população. O Art. 26 refere-se também à intersetorialidade com o intuito de articular áreas governamentais e não governamentais e da sociedade civil para enfrentamento da pobreza que se constitui em um processo complexo, na mesma direção apontada de estratégia de intersetorialidade para ações que exigiam compartilhamento com outras políticas (GONÇALVES, 2009, p.102-103).

Socher e Leite (2011) afirmam que, com as mudanças apontadas pelo ECA-1990, e pela Política de assistência Social- 2003, o IASP sofre outras adequações, em especial, definiu o seu público alvo como sendo os adolescentes em conflito com a lei. Neste processo de mudança, como consequência, houve redução na estrutura organizacional e operacional do Instituto, que restringiu as possibilidades de responder pelo compromisso de prestar atendimento aos adolescentes em conflito com a lei em todo Estado. Nesse interin, o IASP formula a Política de Atenção ao Adolescente em Conflito com a Lei do Estado do Paraná, em 2003, com vista a organizar a rede de atendimento socioeducativo que apresentava inadequações, estava saturada e com centralização na capital.

Como forma de adequar-se à Legislação, definiram-se estratégias para estruturação do sistema socioeducativo, que afirmava se sustentar a partir de três eixos:

- 1- Qualificação da rede existente;
- 2- Estabelecimento de padrão para as novas unidades a serem implantadas;
- 3- Formação de um sistema orgânico, articulado e integrado.

A partir desses eixos, impulsionou-se para o reordenamento do sistema, alinhamento programático, estruturação, desenvolvimento de recursos humanos e ampliação das instalações físicas. Esta proposta foi sustentada a partir da concepção de responsabilização direta do Estado pela execução das medidas restritivas e privativas de liberdade, contrapondo-se a terceirização do atendimento. Competia ao IASP, a execução da Política de Proteção Especial do Estado do Paraná. Paralelamente à implantação da rede de atenção ao adolescente em conflito com a lei, este Instituto propunha-se a assumir novas responsabilidades em relação à Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Nesse aspecto, buscava-se uma separação das competências da Política de Assistência Social e da Política da Criança e Adolescente no Paraná neste período, segundo o programa que propunha.

1).Capacitação e assessoria aos municípios para implantação das medidas socioeducativas em meio aberto; 2) Apoio ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e a gestão dos recursos do Fundo da Infância e da Adolescência - FIA; 3) Coordenação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA; 4) Coordenação do Programa de Capacitação Permanente na Área da Infância e Adolescência do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; 5) Coordenação da Comissão Estadual Interinstitucional de Enfrentamento à

Violência Contra Crianças e Adolescentes; 6) Manutenção de convênios para tratamento de usuário de drogas adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa; 7) Manutenção de convênios com entidades que desenvolvem programas de proteção especial às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; 8) Articulação com a sociedade civil com objetivo de assegurar os direitos da criança e do adolescente (SOCHER e LEITE, 2011, p. 7)

O IASP foi ampliando o seu raio de atuação ao mesmo tempo em que se constituía como um órgão executor das Políticas para as Crianças e Adolescentes do Estado do Paraná. Em 2004, aconteceu uma rebelião no Educandário São Francisco⁶², com um saldo de 07 adolescentes mortos. A partir desse fato, algumas ações de reorganização do internamento de adolescentes, foram pensadas e sistematizadas via a elaboração e publicação dos Cadernos do IASP, em 2006, com cinco volumes – “Pensando e Praticando a Socioeducação” subdivididos nos seguintes temas: “Compreendendo o Adolescente”; “Práticas de Socioeducação”; “Gestão de Centro de Socioeducação”; “Gerenciamento de Crise nos Centros de socioeducação”; “Rotinas de Segurança” com intuito de sistematizar novas abordagens pedagógicas para as medidas socioeducativas no Paraná. A elaboração desses Cadernos já apontava para o Sistema Nacional de Socioeducação- SINASE 2006⁶³.

Na gestão 2003-2006, o Governo do Estado do Paraná, através do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP –, autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Emprego Trabalho e Promoção Social – SETP –, realizou um diagnóstico sobre a situação do atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa, identificando, dentre os maiores problemas, déficit de vagas; permanência de adolescentes em delegacias públicas; rede física para internação inadequada e centralizada com superlotação constante; maioria dos trabalhadores com vínculo temporário; desalinhamento metodológico entre as unidades; ação educativa limitada com programação restrita e pouco diversificada e resultados precários. Com base nessa leitura

⁶² Entidade que acolhe adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em regime fechado.

⁶³ O SINASE se constitui numa Política Pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Essa política tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos determinada por lei e aplicada por sentença) e satisfação de direitos. Os órgãos deliberativos e gestores do SINASE são articuladores da atuação das diferentes áreas da política social. Neste papel de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços. Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos adolescentes. A responsabilidade pela concretização dos direitos básicos e sociais é da pasta responsável pela política setorial, conforme a distribuição de competências e atribuições de cada um dos entes federativos e de seus órgãos. Contudo, é indispensável à articulação das várias áreas para maior efetividade das ações, inclusive com a participação da sociedade civil. (CONANDA, 2006, p. 23).

diagnóstica, foi traçado um plano de ação, que estabeleceu o desafio de consolidar o sistema socioeducativo, estruturando, descentralizando e qualificando o trabalho de restrição e privação de liberdade e apoiando e fortalecendo as medidas em meio aberto. Nesse contexto de implementação da política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, algumas ações estruturantes estão em processo, tais como a construção de cinco novos centros de socioeducação, concurso público e programa de capacitação dos servidores, reordenamento institucional, adequação física das unidades existentes e oficialização das unidades terceirizadas, dentre outras. **De todas as ações desenvolvidas, talvez a mais importante delas tenha sido a concepção da Proposta Política Pedagógica Institucional, como resultado de um processo de estudo, discussão, reflexão sobre a prática, e registro de aprendizado, envolvendo diretores e equipes das unidades e da sede, e grupos sistematizadores, com intuito de produzir um material didático-pedagógico a serviço do bom funcionamento das unidades socioeducativas do IASP.** Assim surgem os Cadernos do IASP (SOCHER LEITE, 2011, p. 02. Grifo nosso).

As autoras afirmam que para gerir a proposta pedagógica apontada nos cadernos, se fez um investimento na socioeducação para [...] “criar um novo tecido social capaz de conter oportunidades de cidadania para meninas e meninos” (IASP, 2006a, p. 01). O Estado trouxe para si, mais uma vez, a proposta de educar tais sujeitos com percurso de marginalização social, por meio de cidadania⁶⁴ concedida. É o tipo de cidadania considerada por Demo (1995) como tutelada, ou seja, a que é concedida por hierarquias superiores por conta da pobreza política de grande parte da população, que não consegue superar esse tipo de relação de tutela. Segundo o autor, o objetivo desse tipo de relação é a manutenção da população atrelada a projetos políticos e econômicos. “O resultado mais típico da cidadania tutelada, que, na prática, é sua negação/repressão, é a reprodução indefinida da sempre mesma elite histórica” (DEMO, 1995, p. 6).

A concepção pedagógica apontava para um reordenamento e distanciamento das práticas pautadas no antigo Código de Menores, e visou a construção de uma ideia sobre a socioeducação, como previsto no ECA-1990, e SINASE-2006, afirmando que o adolescente em conflito com a lei “congrega temáticas e olhares múltiplos, buscando, a partir disso, a proposição de práticas que atuassem sobre diversas facetas das condições pessoais e sociais da vida destes jovens, para, a partir delas alterar o curso de suas trajetórias de vida” (IASP, 2006a, p. 14).

⁶⁴ Entendemos cidadania nos moldes que nos aponta DEMO (1995) como competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada (DEMO, 1995, p. 1).

Em acordo com nossa análise do referido Caderno Pedagógico observa-se a intenção de intervenção estatal nesta população sem, no entanto, definir formas de atuação de modo a garantir os direitos sociais. O caderno aponta para conceitos gerais, tais como, globalização, injustiça no mundo do trabalho, desumanização no mundo do trabalho, sem, no entanto, apresentar e articular os dados da realidade destes sujeitos, induzindo a uma imagem de adolescente, um vir a ser, o que pode recair na culpabilização dos mesmos pelo seu possível insucesso. Aponta para a imagem que se deseja e não para a concretude desses sujeitos. Observa-se a contradição na proposição de “acesso a oportunidade” de forma linear como via de proporcionar a superação de exclusão, se o adolescente não supera a condição de exclusão, o Estado se responsabilizará por ele na forma de medidas socioeducativas.

Não se trata de simplesmente oferecer oportunidade à superação de exclusão, mas sim dispor de políticas efetivas que possam possibilitar a superação das realidades subalternizantes. Por outro lado, a ideia contida nos Cadernos de que os adolescentes “não possuem valores positivos”, associados a “criação de oportunidades” como forma de mudança desses valores, nos aponta para a criação da representação em torno do problema por parte do IASP.

Concordamos com Sawaia (2001), que a exclusão é um processo, e que ela confere respaldo às realidades vividas.

A dialética inclusão/exclusão gesta subjetividades específicas que vão desde o sentir-se discriminado ou revoltado. Essas subjetividades não podem ser explicadas unicamente pela determinação econômica, elas determinam e são determinadas por formas diferenciadas de legitimação social e individual e manifestam-se no cotidiano como identidade, sociabilidade, afetividade, consciência e inconsciência. Em síntese, a exclusão é processo complexo e multifacetado, uma configuração de dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas. É processo sutil e dialético, pois existe em relação à inclusão como parte constitutiva dela. Não é uma coisa ou um estado, é processo que envolve o homem por inteiro e suas relações com os outros. Não tem uma única forma e não é uma falha do sistema, devendo ser combatida como algo que perturba a ordem social, ao contrário, ela é produto do funcionamento do sistema (SAWAIA, 2001, p. 06).

Verificamos com os Cadernos do IASP o primeiro arcabouço de intenções, ou seja, como tentativa por parte deste órgão, de mudar a ideia que a sociedade possui a respeito desses jovens, tirá-los do “estado de coisas” Rua (s/d), seguindo o percurso proposto pelo SINASE, que vai se constituir no desafio da SECJ.

6 SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE DO PARANÁ - GESTÃO 2007-2010

6.1 PROCESSO POLÍTICO DE CONSTITUIÇÃO DA SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE DO PARANÁ- 2007

A busca da tese foi por procurar compreender o processo político no qual a SECJ foi criada e para tal foi indicado pela banca de qualificação a realização de entrevistas com atores sociais que tiveram participação no processo. Este tópico reconstitui o processo político de construção da SECJ. Utilizamos como recurso metodológico entrevistas que foram realizadas com dois profissionais da área social, 01 Assistente Social integrante do Conselho Regional de Assistência Social e 01 ex Conselheiro do CEDCA, ambos participaram ativamente na construção da política da criança e do adolescente no período foco deste estudo⁶⁵.

Segundo as entrevistas que realizamos, as discussões sobre a viabilidade de constituição de uma secretaria própria para área da criança e adolescente começou a ser aventada pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná – CEDCA já em 2003, no segundo mandato do Governador Roberto Requião. A SETP no referido Conselho, apontava a ideia de Política de Assistência mais universal, em contraposição à política focalizada e assistencialista do Governador Roberto Requião, como também queria dinamizar a utilização do recurso do FIA.

Esse processo foi talvez impulsionado pela própria lógica da Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social- SETP, no caso a Gestão e os Técnicos que possuíam uma compreensão diferenciada, em virtude de alguns fatos que aconteciam e os levavam a cogitar essa criação. Primeiro o Governador Roberto Requião tinha uma perspectiva que Política de Assistência era 'Luz Fraterna', 'Leite das Crianças' e 'Tarifa Social'. Segundo, o orçamento dessa política era restrito, baixo e aliado a isso, existia um Fundo da Infância e Adolescência significativo, se não me engano em torno de 20 milhões, que na época equivalia a quase 50% do que era o orçamento da Política de Assistência, aliado também ao fato de que a SETP, no caso aglutinava Assistência e trabalho (Entrevistado 1)

⁶⁵ Foi convidada para entrevista a Secretária da SECJ no período, no entanto não obtivemos resposta.

A receita do Fundo da Infância e Adolescência em 2003⁶⁶, com recursos oriundos do Tesouro do Estado eram de R\$ 20.009.000 (vinte milhões de reais), acrescidos de recursos oriundos de doações no valor de R\$ 435,000 (quatrocentos e trinta e cinco mil reais), totalizando R\$ 20.444.000 (vinte milhões quatrocentos e quarenta e quatro mil reais).

Nesse período, a SETP se mantinha com um número bastante reduzido de funcionários, para dar conta da Assistência e Trabalho, em virtude da mudança de Gestão do Estado.

O grande número de funcionários que a SETP tinha era contratado pela Gestão Lerner e quando o mesmo deixou o cargo, restaram apenas 17 funcionários, um número reduzidíssimo e muitos estagiários. Não houve novas contratações porque o Governador Roberto Requião se mostrava terminantemente contrário às terceirizações. (entrevistado 2)

Tal postura também já indicada por Resende (2007). Além do mais, as divergências sobre as questões ideológicas estiveram presentes. Por um lado, estava se estabelecendo a Política de Assistência Social, por outro, a Política da Criança e Adolescente já se constituía em fato, com organização estabelecida, ou seja, com as suas institucionalidades no sentido apontado por Rocha (2012), já estruturadas, dentre as quais destacamos o CEDCA, bem como as representações sobre crianças e adolescentes já bastante consolidadas, apesar da constante disputa em torno das mesmas. Nesse aspecto, entendemos que inicialmente houve um embate pela permanência do lugar já conquistado pela área da criança e adolescente, que se via ameaçado, seja pelas questões ideológicas trazidas pelo grupo da SETP, seja pela utilização do recurso do FIA.

Para Sposito e Carrano (2003), as decisões que envolvem a implementação de políticas são frutos de ampla produção de conflitos a respeito do destino de recursos e de “bens públicos limitados, ocupando um espectro amplo de negociações e de formação de consenso, mesmo que provisórios” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 18).

É importante frisar, que nesse período, a equipe da SETP que permaneceu já trazia para o bojo das discussões uma perspectiva de política pública diferenciada, pois, em 2003 já estava em construção o que a gente chamou de Política Nacional de Assistência Social. Essa política ficou maior, ou seja, um grande guarda chuva, onde a Política da Criança e Adolescente era um

⁶⁶ Informação obtida no Relatório de Gestão 2003-2010 da Secretaria de Estado da Criança e Juventude à Assembleia Legislativa do Paraná. (Paraná, 2010, p.6).

de seus componentes. Na realidade, na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, a Política da Criança e Adolescente é contemplada em uma das quatro linhas de ações gerais: família, idoso, deficientes e crianças e adolescentes. Então, nesse sentido, essa compreensão adotada pelo pessoal que estava a frente da Política de Assistência, batia de frente com o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente- CEDCA (entrevistado 1).

Essa divergência por parte do Conselho foi fortemente pautada pelo percurso oriundo da militância na área da criança e adolescente que culminou na elaboração do ECA-1990, pelo seu acúmulo teórico que entende a criança e o adolescente em condição peculiar de desenvolvimento, que possui especificidades, e que as políticas públicas deviam ser diferenciadas para este segmento, ao passo que a Assistência Social trazia uma perspectiva de Matricialidade Familiar⁶⁷, onde se encontra evidentemente a criança, o adolescente e o jovem, como arcabouço de uma política mais universal garantidora de direitos. Entendemos que a questão universalização *versus* focalização trazida por Rua (1998), também se apresentou nessa disputa, ou seja, a Política de Assistência Social estava se constituindo focada na universalização dos direitos sociais, ao passo que a Política da Criança no Estado do Paraná, se encontrava mais focada no adolescente em medida socioeducativa.

Bidarra (2004) aponta que a partir da Constituição Federal de 1988, surge um novo marco regulatório para Política de Seguridade Social, que em seus pressupostos indica o “reconhecimento e universalização de direitos - ampliação da cidadania” (BIDARRA, 2004, p. 01). A ideia de construção democrática se baseava nos instrumentos políticos assentados nos princípios da democracia participativa.

Nessa legislação estava delineada outra forma de procederem-se as relações entre Estado, ou melhor, o poder governamental e as diversas estruturas de representação dos segmentos da sociedade civil. Era o desenho de uma nova realidade institucional, a qual estava ancorada e seria viabilizada através das práticas de participação sociopolítica, a qual diz respeito às formas de reivindicação de interesses que os grupos e/ou associações políticas explicitam mediante projetos que articulam as suas

⁶⁷ As reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado Democrático de um lado e, por outro, dos constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinaram transformações fundamentais na esfera privada, resignificando as formas de composição e o papel das famílias. Por Reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso. (PNAS, 2004).

demandas por direitos e o *status* de cidadania numa determinada sociedade. [...] É uma modalidade de participação cujos contornos são dados pelas lutas e disputas no movimento de construção dos processos de democratização dos espaços de exercício de poder, nos quais são decididas as diferentes formas de partilha e de acesso aos bens sociais (BIDARRA, 2004, p. 02).

A autora afirma que a Política de Assistência Social nasce já se propondo a rearranjar novas formas de partilha de poder, “a qual pressupõe o desmonte do emaranhado e cristalizado ‘mundo das relações autoritárias e clientelísticas’ que, historicamente confirmam as formas de domínio na área da Assistência” (BIDARRA, 2004, p. 05). Ela afirma que a constituição dessa lei (LOAS-1993) se deu em um contexto, onde se disseminava os projetos neoliberais, e que influenciou a organização da Política Nacional de Assistência Social. Neste aspecto, vislumbraram-se duas alternativas para serem levadas em conta pelos Estados e Municípios na construção da Política Descentralizada de Assistência Social.

A primeira alternativa deriva da proposta de reforma do Estado que se adensou no projeto conservador e preconiza uma forma ‘minimalista’ de o poder público atuar na implementação das políticas sociais. Esse projeto ampliou o ambiente de defesa da retração dos investimentos e das responsabilidades estatais para com as políticas sociais. As diretrizes do projeto conservador estão comprometidas com a reprodução do traço privatista e assistencialista com relação à Política de Assistência. É possível dizer-se que tal projeto funde-se satisfatoriamente, com a concepção **stricto sensu** da Assistência Social, aquela que representa a visão mais tradicional da benesse e da caridade. [...] Política com base na **concepção stricto sensu** não admitem que a Assistência Social corresponda ao direito social e, por isso, insistem na proposição das coberturas fragmentadas e focalizadas. A segunda alternativa representa uma combinação entre o que defende o projeto democrático e a concepção **lato sensu** da Assistência. [...] As proposições políticas contidas em tal projeto tem lastro com os movimentos pela democratização do país (BIDARRA, 2004, p. 6-7).

Além de todo esse movimento de construção da Política de Assistência que perpassou o CEDCA, as divergências também se articulavam com distintas compreensões no que diz respeito à utilização do recurso do Fundo da Infância e Adolescência- FIA. O CEDCA defendia a utilização do recurso especificamente para a área da criança e adolescente, a SETP defendia a utilização para realizações de ações mais amplas.

O FIA está definido no artigo 88, do ECA, nas diretrizes da política de atendimento.

IV- manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente” Esse artigo deve ser entendido conjuntamente com o artigo 214 do mesmo diploma legal: Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município (LAZZARINI, 2012,p. 25).

Podemos compreender a noção de Fundo por duas vertentes, quais sejam: a destinação de recursos financeiros disponibilizados para a política de atendimento às crianças e adolescentes, deliberadas pelo Conselho de Direitos; ou a que se alinha ao conceito jurídico positivo, que entende Fundo como produtos de receitas especificadas por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. “O intuito é o de desvincular os recursos gerais da Fazenda Pública, separando parte dele para consecução de alguns objetivos garantindo assim que após essa separação não haja outra destinação, senão aquela prevista na lei evitando assim desvios na aplicação do mesmo” (LAZZARINI, 2012, p. 26).

O Fundo da Infância e Adolescência (FIA) tem sua natureza de Fundo especial conforme lei 4.320/64, “essa característica especial se deve ao princípio da unidade de tesouraria, princípio esse previsto no artigo 56 da citada lei” As receitas do FIA são oriunda de dotação orçamentária, transferência de recursos inter e intragovernamentais e multas administrativas. (LAZZARINI, 2012, p. 26).

O FIA no Paraná foi instituído, em 1991, pela Lei estadual 9.579/91, que cria o Conselho de Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA), que em seu artigo 14 define: “fica criado o Fundo Estadual para Infância e Adolescência, de acordo com o disposto no o artigo 88, inciso IV da Lei Federal 8.069/90, administrado pelo Conselho e com recursos destinados ao atendimento das crianças e adolescentes” (LAZZARINI, 2012, p. 27). O FIA paranaense é o que tem o maior aporte de recurso em todo Brasil, oriundo do orçamento do Estado.

Isso se deve por haver no passado a decisão política de dotar o mesmo de recursos financeiros disponíveis, e não somente previsão orçamentária como acontece na maioria dos Fundos do Brasil. Essa decisão permite hoje que o FIA/PR receba do tesouro do Estado aproximadamente 60 milhões de reais anualmente, receitas essas provenientes de percentuais de taxas vinculadas a esse Fundo. Esses recursos são investidos na Política Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente mediante deliberações do CEDCA (LAZZARINI, 2012, p. 27).

A receita deste Fundo, oriundo do Tesouro do Estado na Gestão Requião 2003-2010, foi de R\$ 238.156.000 (duzentos e trinta e oito milhões e cento e cinquenta e seis mil reais) (PARANÁ, 2010, p.6). Lazzarini (2012) afirma que o FIA/PR assumiu contornos mais precisos após o decreto 3.963/94 que regulamentou a destinação de recursos para Programas de Proteção Especial. “§ 1º As ações de que trata o “caput” deste artigo destinam-se a programas de proteção especial à criança e ao adolescente expostos à situação de risco pessoal e social e, excepcionalmente, a projetos de assistência social para crianças e adolescentes que delas necessitem, a serem realizadas em caráter supletivo, em atendimento às deliberações do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente” (Decreto 3.963/94). As entrevistas discutem algumas disputas em torno da execução do recurso do FIA:

O próprio Requião quando entrou para governar o Paraná no seu segundo mandato em 2003, quis tomar a frente desse Fundo. Ele foi impedido pela lei. Mas, mesmo diante do embate com o CEDCA, a SETP traçou um percurso diferente, começou a usar esse recurso para Capacitação. Em 2003-2004, capacitou todos os Conselhos inclusive do idoso, da mulher. Neste interin, os questionamentos do CEDCA em torno da utilização do recurso pela SETP, para uma área que não era a da criança e do adolescente, juntamente com as questões ideológicas defendidas pela equipe da SETP, isso foi o pontapé inicial para a disputa política dentro do Conselho. O Conselho começou a bater de frente junto à Gestora, no caso a responsável pela Política, que era a Denise Collin⁶⁸, haja vista que o Secretário, era o Padre Roque⁶⁹ e se fazia ausente nas discussões mais aprofundadas. Quem tocava era ela mesma, a Denise Colin e Jucimeri

⁶⁸ Denise Ratmann Arruda Colin Assistente Social do Ministério Público do Estado do Paraná, tem mestrado em Sociologia pela UFPR (2002) e doutorado em Sociologia Política pela UFPR (2008). Foi assessora da Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional do Estado do Paraná, coordenadora da Política Estadual da Assistência Social na SETP de 2003 a 2009 e é membro do CRESS 11ª região. Tem experiência na área de Serviço Social com ênfase em Defesa de Direitos e Garantias Constitucionais, atuando principalmente nos seguintes temas: Política Pública de Assistência Social, gestão, financiamento, controle social, serviço socioassistenciais, direitos humanos e planejamento (fonte: plataforma, currículo atualizado em 19/12/2010) Atualmente se encontra no MDS como Secretária Nacional de Assistência Social.

⁶⁹ O ex Secretário Padre Roque Zimmermann era do PT e assumiu a SETP sem a indicação do partido e por uma escolha pessoal do governador Roberto Requião. Deputado Federal de 1995 a 1999, PR, PT. **Deputado Federal**, 1999-2003, PR, PT. Membro, Executiva e Diretório Municipal do PT, Ponta Grossa, PR, 1990; Membro, Diretório Estadual do PT, PR, 1992; Vice-Líder do PT, 1999-2001. **Atividades Parlamentares:** CÂMARA DOS DEPUTADOS: COMISSÕES PERMANENTES: Agricultura e Política Rural: Titular, e Suplente; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática: Titular; Desenvolvimento Urbano e Interior: Titular-; Direitos Humanos: Primeiro Vice-Presidente-, Titular- e Suplente; Educação, Cultura e Desporto: Titular e Suplente. **Atividades Profissionais e Cargos Públicos:** Professor Assistente de Filosofia e Sociologia, Departamento de Educação da UEPG, 1960-1963; Presbítero Católico, Roma, Itália, 1966, Secretário de Trabalho e Promoção Social do Estado do Paraná, 2003. **Estudos e Cursos Diversos:** Filosofia, Escolasticado do São José, Passo Fundo, RS, 1960-1962; Letras, UPF, RS, 1961-1962 e 1968 -1969; Teologia, Pontifícia Univ. Gregoriana, Itália, 1963 -1967; Mestrado em Ciências, Fund. Esc. de Sociologia Política de São Paulo, SP, 1984 -1986; Doutorando, PUC, SP, 1993 - (Fonte: site da Câmara Federal, março, 2014).

Silveira⁷⁰. As discussões foram se acirrando dentro do CEDCA e houve um racha muito forte, a Thelma⁷¹ estava à frente do IASP, que era responsável pelos Conselhos Tutelares, pelas medidas socioeducativas, bem como ufazia a gestão de toda a execução financeira do FIA, era pelo IASP que passavam todos os contratos, tinha o staff que fazia isso (Entrevistado 1).

É necessário apresentar uma discussão sobre a análise que propomos em relação aos atores sociais em pauta. Operamos com a concepção que os atores sociais atuam em campos específicos em defesa de seus interesses, tanto dos grupos que representam e a que se filiam quanto pessoais. Por exemplo, tratamos da gestão do Governador Roberto Requião, que exerceu cargos públicos diversos, tem filiação partidária de longo prazo conhecida publicamente e, portanto representa interesses do partido, ao mesmo tempo em que atua em prol de seus interesses pessoais como político como já apontado por Carlomagno (2010), assim como dos grupos sociais a que está afiliado (por exemplo homem, branco, de classe média, heterossexual, de família de longa tradição política no estado do Paraná). Tratamos em especial das institucionalidades, sem esquecer que os interesses diversos se sobrepõem nas ações políticas. Nas entrevistas realizadas ocorreram citações diversas de nomes de pessoas que exerciam cargos públicos relacionados com o campo da pesquisa. Optamos por manter os nomes próprios conforme citado nas entrevistas, nos trechos transcritos. No texto de análise a opção é citar os cargos exercidos no momento, como forma de colocar em primeiro plano as institucionalidades. No trecho acima transcrito são citados Jucimeri Isolda Silveira, Assessora Técnica da SETP entre 2003 e 2006 o Padre Roque Zimmermann, Secretário da SETP entre 2003 e 2006, representando então interesses em sua

⁷⁰ Assistente Social, Faculdades de Ciências Humanas e Sociais - FIES (1997), Mestre em Sociologia pela UFPRn (2004) e Doutora em Serviço Social pela PUCSP (2013). Exerceu atividades de gestão como assessora técnica - Secretaria de Trabalho Emprego e Promoção Social. Exerceu atividades como consultora do Ministério de Desenvolvimento Social, Pnud, e assessora técnica do Fórum Nacional de Secretários(as) Estaduais de Assistência Social. Exerceu atividades de pesquisadora no Centro Interdisciplinar de Pesquisa e Consultoria em Políticas Públicas. É professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos. É superintendente da Fundação de Ação Social em Curitiba. Desenvolve trabalhos especialmente sobre o tema direitos, políticas públicas, gestão do trabalho e trabalho social (fonte plataforma Lattes, currículo atualizado em 13/02/2014)

⁷¹ "Thelma Alves de Oliveira tem formação em Psicologia e Educação Física. Considerando o período de 1995 a 2011, ela foi a única secretária da pasta responsável pelo Cedca/PR que não era primeira dama. Thelma foi funcionária da Fundação de Ação Social do Paraná FASPAR – atas de 1993 mostram a participação dela no Cedca/PR como conselheira da FASPAR – e depois do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP. Entre 2007 e 2010 foi secretária da SECJ, desde a sua criação até a mudança de governo. Atualmente ocupa cargo em comissão na Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal, onde coordena o Programa de Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo" (Krieger, 2012, p. 96).

carreira política, mais interesses partidários, de suas bases, de suas eventuais alianças. A Coordenadora da Política Estadual de Assistência Social da SETP Denise Ratmann Arruda Colin e a Presidenta do IASP Thelma Alves de Oliveira tinham trajetórias de servidoras públicas. Como membros da burocracia seu interesse, legítimo, é de aumento de capital simbólico, de reconhecimento dos trabalhos e ações que executam e que podem significar (e em ambos os casos significaram) alçarem cargos mais elevados na burocracia.

Na interpretação dos entrevistados a criação da SECJ se relaciona diretamente aos conflitos entre a Coordenadora da SETP e a Presidenta do IASP. Observa-se que o conflito se relaciona diretamente a duas diferentes interpretações sobre as políticas de atendimento à infância, uma mais vinculada às políticas com proposições de promoção social mais ampla e universal, outra mais focalizada nas especificidades de crianças e adolescentes. O conflito se relaciona também com o controle de capital, com o controle do Fundo da Infância e Adolescência. Tem um fundo partidário, tendo a Coordenadora da SEPT relações com o PT, partido que dirigia a referida secretaria. A direção do IASP tinha relações com o PMDB e em particular com uma forma bastante personalista de direção desse partido exercida pelo governador. As duas vinham de trajetórias distintas, uma assistente social e mais vinculada com as proposições, discussões e acordos relacionados a LOAS, outra psicóloga, professora de Educação Física com trajetória vinculada às políticas específicas para a criança e adolescente. E ambas em carreiras na burocracia com suas aspirações e interesses particulares. O processo descrito pelos informantes da pesquisa que culminou com a criação da Secretaria Estadual da Criança e da Juventude teve nesta atrizes sociais e nos interesses que representaram personagens principais.

O contexto no qual se dá a disputa tem relação com o próprio processo político de eleição para o governo do estado do Paraná. No primeiro turno das eleições o candidato Roberto Requião do PMDB obteve 26,2% dos votos, figurando em segundo lugar, 5,2% abaixo do primeiro colocado. O Padre Roque Zimmermann, candidato pelo PT, obteve 16,4% dos votos (ficou em quarto lugar, 0,9% atrás do terceiro) e apoiou o candidato Requião no segundo turno. Em resposta ao apoio obteve o cargo de secretário da SETP. Mas a direção do IASP ficou a cargo do governador. Isso gerou já um plano de disputa no contexto inicial da gestão de 2003,

pelos recursos do FIA e pelos encaminhamentos das políticas para a infância e adolescência.

Segundo os entrevistados, o acirramento maior de posições entre a Coordenadora de Assistência Social da SETP e a Presidenta do IASP, se deu na Pré-Conferência e na V Conferência Estadual da Criança e Adolescente em setembro de 2005 que teve como tema, “Participação, Controle Social e Garantia de Direitos – Por uma Política para a Criança e o Adolescente”. (CEDCA, 2005, p. 1). A disputa se deu em virtude do CEDCA ter divergência na compreensão da política da criança e adolescente. Nesse embate o CEDCA conduz o processo e nessa mesma ocasião muda-se a forma de eleição no Conselho.

É nesse período que muda a forma de eleição dos conselheiros não governamentais, esse é outro item. Pois antes, as entidades que tinham interesse mandavam para o CEDCA e concorriam. Com a mudança, sai uma deliberação do CEDCA⁷² que indica que as eleições das entidades não governamentais seriam pautadas junto ao Fórum da Infância e Adolescência (Fórum DCA), ou seja, as entidades deviam se associar ao Fórum, e por região do Estado, iria eleger entidades de vários segmentos. Com isso, fortalece um pouco mais essa militância, esse é um passo muito interessante na Política da área da Infância e Adolescência. (Entrevistado1).

Com as mudanças na eleição, o informante avalia que esse movimento atuou como forma de democratização do pleito ao mesmo tempo em que a presidente do IASP teria usufruído desse processo, pela maior proximidade com as organizações específicas de atendimento a infância e aos interesses das mesmas. Por outro lado, os ativistas da área da Assistência Social teriam perdido espaço nas políticas da criança. O IASP, que já congregava as ações na área da Política da Criança e Adolescente, se fortalece por intermédio de acordos com a maioria do CEDCA.

⁷² Das Assembleias Regionais de Eleição Artigo 12 – Os conselheiros serão escolhidos pela sociedade civil, em assembleias específicas para eleição, organizadas pelo Fórum DCA/PR, por meio dos Colégios Eleitorais conforme a representação definida nos anexos desse regulamento. Parágrafo único - Cada entidade poderá votar em até o número máximo de vagas do colégio eleitoral de sua macro região. Artigo 13 – Nos dias previstos, a partir das 9:00h, ocorrerão as assembleias organizadas pelo Fórum DCA para discussão e apresentação das entidades habilitadas que concorrerão na eleição. Parágrafo primeiro – A Assembleia será dividida em dois momentos: a) discussão sobre a organização das entidades não governamentais, seu fortalecimento e qualificação para exercício de representação b) apresentação das entidades e votação. Parágrafo segundo – Cada candidato terá o prazo de 03 (três) minutos para falar perante a Assembleia sobre suas propostas e sua candidatura. (Deliberação nº 010-2005. CEDCA-PR).
<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=83>

O CEDCA apresentava maior organização em virtude do histórico da militância na área, enquanto que a Assistência Social encontrava-se em momento de organização interna e organização do Conselho da Assistência. Adicionalmente, o informante avalia que a Assistência apresentava maior fragilidade em decorrência de não possuírem recursos diferentemente do IASP “e não possuírem autonomia, as decisões eram pautadas pelo próprio Governo do Estado e tinham um secretário muito frágil” (entrevistado).

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente se enquadra na categoria de Órgão Público Especial, com denominação genérica de Órgãos Autônomos, seguindo o Decreto-Lei 200/67, art. 172. Ele possui composição paritária e deliberativa, o que garante a sua especificidade de Órgão Especial. (Lazzarini, 2012, p. 22).

Esta especificidade, em consonância com o artigo citado anteriormente, impulsiona para a noção de especialidade do órgão, que culmina em outra característica, a de autonomia. (LAZZARINI, 2012, p. 22). O autor resume a natureza Jurídica do Conselho de Diretos da Criança e adolescente, baseados em:

a) *órgão especial* – devido à sua estrutura e funcionamento específicos; b) *órgão autônomo e independente* – não estão subordinados hierarquicamente ao governo; c) *Administração descentralizada* – com capacidade pública para decidir as questões que lhes são afetas, com a peculiaridade de que suas deliberações se tornam *vontade estatal*, e não vontade do órgão, sujeitando o próprio Estado ao seu cumprimento (LAZZARINI, 2012, p. 96).

Neste sentido, o Conselho foi planejado para se configurar no novo *lócus* onde se pode aportar às escolhas políticas do governo, pautadas “na opção partilhada com a sociedade civil, ou seja, paritariamente se afastando da tradicional vontade do gestor” (LAZZARINI, 2012, p. 96)

No estado do Paraná o CEDCA⁷³ é composto de 24 membros efetivos com seus respectivos suplentes, nomeados por ato do governador, os governamentais e não governamentais, sendo estes últimos eleitos conforme regulamento. Dentre as catorze atribuições do Conselho, destacamos três: I - Formular a política de promoção, e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os

⁷³ Informações compiladas do site do CEDCA.

<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=197> Acesso em 11/06/2013

preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227, da Constituição Federal⁷⁴, artigos 165, 173 e 216, da Constituição Estadual⁷⁵ e todo o conjunto de normas do Estatuto da Criança e do Adolescente; II Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do governo do Estado, indicando aos Secretários de Estado competentes as modificações necessárias à execução da política formulada. III. Deliberar sobre as prioridades de atuação na área da Criança e do Adolescente, de forma a garantir que as ações do Governo contemplem de forma integral a

⁷⁴ **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. **Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). Fonte:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). Fonte: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca;jsessionid=91964ac4f79301691070a479523a5573?q=art.+227+da+constitui%c3%87%c3%83o+federal+de+1988&s=jurisprudencia> Acesso em 11/06/2013.

⁷⁵ **Art. 165.** O Estado, em ação conjunta e integrada com a União, Municípios e a sociedade, tem o dever de assegurar os direitos relativos à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à capacitação para o trabalho, à cultura e de cuidar da proteção especial da família, da mulher, da criança, do adolescente, do idoso e do índio. **Art. 173.** O Estado e os Municípios assegurarão, no âmbito de suas competências, a proteção e a assistência à família, especialmente à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice, bem como a educação do excepcional, na forma da Constituição Federal. **Art. 216.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao deficiente, com absoluta prioridade, o direito a vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Fonte: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&retiraLista=true> Acesso em 11/06/2013.

universalidade de acesso aos direitos preconizados pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entendemos que nessa terceira atribuição se encontra o fundamento do que se entende por formular política pública, uma vez que quando o conselho exara parecer e delibera, esta tem força de lei, conforme resolução 14/2009 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná que dispõe sobre a vinculação e prioridade em termos orçamentários.

Krieger (2012) ao estudar o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná - CEDCA, com o intuito de explicitar o fio condutor da participação neste espaço, e de verificar se os direitos de crianças e adolescentes ocupavam a centralidade do debate neste órgão chega à conclusão que a participação atualmente é ambígua e distanciada da prioridade absoluta.

[...] A prática da participação social dos conselheiros não governamentais é atravessada por questões que afastam as atividades do conselho da realização do princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, o que atribuiria certa ambiguidade na participação. A ambiguidade da participação seria, pois, revelada nas inconstâncias com que os temas são resolvidos pelo Conselho. O processo todo do Manifesto da Sociedade Civil está permeado de práticas inconsistentes, pouco coerentes. Os conselheiros agem no sentido de garantir melhores condições para realização das políticas públicas da infância e adolescência, mas juntamente com isso não conduzem tal processo de forma democrático-participativa, o que significaria abrir o tema para um debate público, para a contribuição de outras entidades envolvida no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. O tema acaba sendo resolvido nos bastidores, em acordos com o governo (KRIEGER, 2012, p. 179).

Segundo a autora, é muito difícil a contraposição dos conselheiros não governamentais, por exemplo, em relação à utilização do recurso do banco de projetos pelos entes governamentais, tendo em vista que os mesmos já possuem recursos próprios destinados às políticas públicas. A contraposição acontece pelo despreparo dos Conselheiros em relação às discussões orçamentárias, a regra é a Política Pública dos Direitos da Criança e do Adolescente ser executada por entidades da sociedade civil. Neste aspecto, os conselheiros investem em garantir condições à execução de projetos nas ONGs e deixam de agir no controle das Políticas Públicas da área.

Na medida em que as entidades da sociedade civil chegam a assumir os custos da implementação de políticas públicas de direitos da criança e do adolescente (já que o Estado delega a realização das políticas sociais às

ONGs) faz sentido que a atuação dos conselheiros não governamentais esteja preocupada em garantir a continuidade da execução eficiente das políticas públicas. A observação de campo nas plenárias nos auxilia a compreender tal experiência de participação vinculada a uma dependência mútua entre Estado e sociedade civil na execução de políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente. Ainda que não pretendamos invalidar a lógica de atuação dos conselheiros, nos referimos à experiência participativa como ambígua porque ela não caminha apenas para uma direção coerente, mas se divide entre a garantia de continuidade nas parcerias público-privada e a reivindicação da prioridade absoluta da infância e adolescência. Além disso, existe o conflito entre interpretações de qual seria o papel do CEDCA/PR. Para os conselheiros governamentais o importante é a máxima aprovação de projetos e programas de governo com os recursos do FIA (haja vista o pedido de inclusão de entes governamentais no Banco de Projetos) e a manutenção de convênios que possibilitem aos municípios executar as políticas de proteção especial, ou seja, manter a rede de atendimento funcionando. Sem falar nos conselheiros que não sabem o que estão fazendo no conselho, mas que mesmo assim sabem que a “ordem” é aprovar projetos de interesse governamental. (KRIEGER, 2012, p. 178-179).

Deste modo, no período estudado não existiu um alinhamento entre os conselheiros da sociedade civil, quanto à ideia que fazem dos direitos das crianças e adolescentes. A tensão aconteceu entre os que olham as crianças e adolescentes pelo viés assistencialista, e os outros que defendem a perspectiva de defesa dos direitos. Neste aspecto, se pensarmos em um alinhamento da sociedade civil nas deliberações, “podemos perceber que este alinhamento ocorre mais em ocasiões em que os entes não governamentais querem mostrar força contra o governo, do que por terem ideais comuns sobre os direitos das crianças e adolescentes” (KRIEGER, 2012, p. 180).

A autora explicita que o CEDCA-PR no estabelecimento de suas funções, por intermediação de todos os conselheiros, não se configura única e exclusivamente como espaço de deliberações das Políticas Públicas de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes, com vistas ao princípio da Prioridade Absoluta.

A criança e o adolescente têm seu lugar no conselho, obviamente. Contudo, as movimentações dos conselheiros passam por disputas de poder visando à concretização de interesses. Podemos, então, pensar em três formas de atuação dos conselheiros no CEDCA/PR: I. Garantia de que as políticas de governo se viabilizem; II. Garantia de que as formas de financiamento das políticas públicas executadas por entes não governamentais sejam mantidas. III. Garantia de que a atuação da sociedade civil não seja diminuída (sufocada) pela onipotência do Estado, permitindo um controle social maior das políticas públicas. Voltamos a dizer, a criança e o adolescente não estão excluídos de nenhuma das três lógicas; apenas estão subordinados a elas (KRIEGER, 2012, p. 181).

Neste aspecto, concordamos com Souza (2009) ao afirmar que quando o procedimento político nos conselhos (escolares no caso da pesquisa citada) nos parece eminentemente voltados a disputa pelo poder, eles se afastam de objetivos verdadeiramente democráticos. A observação de Krieger (2012), aponta tais resultados para o caso do CEDCA - PR.

A subordinação dos interesses das crianças e adolescentes nas decisões e encaminhamentos do Conselho revela o viés adultocêntrico de tais práticas, como já apontados por Rosemberg (2008), Silva e Souza (2009). Em acordo com tais autores, essa subordinação é fruto das tensões: a infância e adolescência tem pouco espaço social para exercer sua cidadania ativamente, sendo representado muito mais como demandantes de proteção que como sujeito de direito; mesmo com um discurso de superior interesse da infância os interesses dos adultos mantém-se hegemônicos, como já apontado por Rosemberg (2008).

Apesar de crianças e adolescentes⁷⁶, após a criação do ECA, terem a Conferência da Criança e Adolescentes como espaço privilegiado para discutirem seus problemas e apontarem políticas, diferentemente de outros conselhos, este quase sempre não tem suas demandas atendidas, como nos sugere Krieger (2012) quando faz menção a subordinação dos mesmos.

A nova forma de eleições dos Conselheiros da Sociedade Civil estabelecida em 2005, por um lado passou a ser mais democrática, por articular-se e fortalecer um fórum da sociedade civil, por outro acentuou problemas de fragilidade do conselho.

⁷⁶ DELIBERAÇÃO N.º 018/2005 – CEDCA O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/PR, de acordo com o definido na V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada de 15 a 18 de setembro de 2005, DELIBEROU – Art. 1. Pela garantia da representação dos adolescentes nas reuniões do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/PR: § 1º - A representação será feita por 02 adolescentes, eleitos entre os participantes da Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; § 2º - Os adolescentes participarão das reuniões do CEDCA na condição de convidados, sem direito à voto; § 3º - A Secretaria de Estado responsável pela área da criança e do adolescente cobrirá as despesas de passagem, hospedagem e alimentação dos representantes adolescentes, quando convidados a participar das atividades do Conselho; - Art. 2. Pela nomeação de Ana Paula Dario Vendrametto e Walid Akkache Paulino, como representantes adolescentes no Conselho Estadual dos Direitos da Criança, no biênio 2006-2007. - Art. 3. Esta deliberação entrará em vigor a partir da data de sua publicação PUBLIQUE-SE Curitiba, 22/12/2005. Thelma Alves de Oliveira Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=92>

No entendimento dos informantes essa forma de eleição trouxe para o bojo do Estado sujeitos que pensavam a política da infância de forma regionalizada, sendo que desse modo fragiliza o Conselho uma vez que pensar a política Estadual requer outro debate, principalmente referente ao recurso do FIA. Krieger (2012) também verificou essa fragilidade em lidar com as questões financeiras por parte dos conselheiros da sociedade civil e que repercute fortemente na destinação desses recursos

Retomando a discussão acerca da disputa no CEDCA, no período 2003-2005, que antecedeu a criação da SECJ, nossos entrevistados trouxeram que a interpretação do grupo da Assistência se vinculava às posições de esquerda, mais marxista, mas ainda estava muito presa a procedência da Coordenadora de Assistência Social da SETP, com uma ótica mais legalista advinda do Ministério Público e por outro lado, o CEDCA agregava uma concepção de política advinda dos movimentos sociais, e a presidenta do IASP também era oriunda desse movimento e agregava experiência na área, como também, discutia-se sobre a política ser mais autônoma do escopo do Estado, por que esta área sempre foi submissa à primeira dama.

No caso do Jaime Lerner era a esposa dele, e na Gestão Requião isso não aconteceu, pois a esposa dele assumiu o PROVOPAR- Programa do Voluntariado Paranaense. Desta forma, ficou um campo vago. E aí ficou esse grupo pensante dentro da SETP e como não havia uma condução do padre Roque inicialmente de fazer essa interlocução junto ao Governador Requião e com a Thelma, estabelecendo inclusive uma dificuldade com o Governador. Por outro lado, a Thelma tinha uma relação muito mais pessoal com o governador, tinha uma proximidade muito grande mesmo. A Thelma trazia uma concepção mais próxima da militância na área da criança e adolescente, tanto que os programas e projetos que ela irá desenvolver denotam isso. Não podemos dizer com clareza a base teórica da Thelma, mas era conflitante de certa forma com o grupo da Assistência, mas também meio parecidas (Entrevistado 1).

A área da criança e adolescente no Paraná, já possuía uma atividade executiva bastante intensa, inclusive, o próprio IASP congregava este poder executivo, advindo da militância na área e, de certa forma, a presidenta do IASP corporificava isso, sendo mais operacional.

A forma como o informante apresenta a questão da concepção teórica da presidente do IASP é reveladora: observa-se um espaço de sobreposição/concordância com as concepções da SETP, mas ao mesmo tempo tem espaços distintos e mesmo conflitantes.

A seguir dispusemos um trecho relativamente longo de uma entrevista, que fornece interpretação sobre a criação da SECJ a partir do conflito entre SETP e IASP e retoma também questões do contexto político dos conflitos:

A concepção do Grupo da Assistência era, primeiramente, construir teoricamente e legalmente a Assistência e de certa forma ficou meio solta a execução. Também por falta de estrutura e pessoal não conseguiram muita negociação junto ao Governo do Estado, sobre a questão de aumentar o efetivo. O Requião tinha uma concepção de Assistência, ainda como ajuda. No entanto, apesar dessa dificuldade, esse grupo ainda produziu um monte de Cadernos Orientadores, mas não tinham essa força de mudar ou de tentar... onde a Thelma vai ser muito mais operacional, consegue executar muitas ações. Ela possuía uma melhor interlocução com o Governador, com o Conselho de Direitos e o próprio Conselho senti nisso que esta fazendo o que é para ser feito executar a Política da Criança e Adolescente. A Thelma rompe com o comando da Assistência ainda na construção de uma Política Nacional, pois é em 2004 que se começa a pensar a Política Nacional de Assistência, 2005 sai à primeira NOB/SUAS⁷⁷, 2006 vai sair a NOB/RH⁷⁸, e aí os primeiros CRAS⁷⁹ vão ser implantados no Estado do Paraná. As redes de média complexidade dos CREAS⁸⁰ vão ser implantadas em 2007. O

⁷⁷ A NOB/SUAS disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece: a) caráter do SUAS; b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; d) instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento; f) regras de transição. (BRASÍLIA, 2005, p.15).

⁷⁸ A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) apresenta as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS. Trata-se de um primeiro esforço nesta área objetivando delinear os principais pontos da gestão pública do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais, o que não esgota as possibilidades de aprimoramento desta Norma. As diretrizes para a gestão do trabalho pressupõem, entre outras dimensões: • conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS; vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população; • propor estímulos e valorização desses trabalhadores; • identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados; • uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes (BRASÍLIA, 2006, p.8-9).

⁷⁹ CRAS (Centro de Referência da Assistência Social). O CRAS atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o Cras possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. O principal serviço ofertado pelo Cras é o Serviço de **Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)**, cuja execução é obrigatória e exclusiva. Este consiste em um trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida.

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras>

⁸⁰ CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.).

Requião não financiou nenhum CRAS e Nenhum CREAS, apenas o Governo Federal que fez isso. Assim, nós tivemos uma dificuldade muito grande da Política de Assistência ser implementada nesse período. Em compensação a Política da Criança e Adolescente vai avançar principalmente o financiamento das Medidas Socioeducativas. A Política da Criança e do adolescente no período vai conseguir implementar serviços, capacitar e contratar pessoal, consegue se instituir. Enquanto a Política da Assistência fica muito teórica, muito na tentativa de dar conta de um Governo que entende a Política de Assistência de uma forma eleitoreira. O pessoal que era da Assistência no Governo Requião era vinculado ao Partido dos Trabalhadores - PT, o próprio Secretário Estadual, o Padre Roque era do PT. A Denise Colin e a Jucimeri e outros que compunham a equipe eram militantes diretos ou indiretamente do PT. Por outro lado, se tinha a Thelma também com certa militância na esquerda, mas ela tinha uma aliança junto ao Governador, tinha uma amizade mais próxima, mais antiga. Ela entra em um embate forte com o pessoal da Assistência Social, tanto que ela vai puxar para si um grupo de técnicos muito mais da área da psicologia, por conta disso. Ademais, a Thelma vai representar o IASP, que era mais poderoso, diga-se de passagem, o IASP tinha muito mais status e mais recursos e liberdade de tocar que a SETP. Para ela foi mais vantajoso assumir o IASP e ela soube usar esse espaço, o recurso, o poder. O número de funcionários que já existia no IASP, juntamente com essa articulação que ela (Thelma) conseguiu dentro do CEDCA, como também ela já conhecia muita gente do próprio governo, os próprios representantes do governo que vinham para dentro. E a Denise não, a Denise vinha do Ministério Público, é outra relação, é uma relação mais legalista, fiscalizadora e a Thelma não, era vinculada a um grupo que vinha da execução. A Secretaria surge em função da força de articulação da Thelma. Ela teve uma força muito grande e nessa queda de braços, a Thelma usou toda a sua influência. Articulou com a Assembleia, com vários deputados. Nós sabemos que quando ela deixou a Gestão, ela foi para Secretaria Nacional de Direitos Humanos, por que ela tinha uma boa articulação com o PT. A Thelma é PMDB, mas conseguiu fazer essa articulação com o PT para dar sustentação a sua ação. Já o pessoal da Assistência ficou muito fechado apenas dentro do PT, que era minoritário no Governo Requião. O PMDB era Governo e o PT não era nem vice do Requião, foi um partido de apoio. No Caso da Thelma, ela tinha o partido a seu favor. Além do mais, faltou diálogo, interlocução, houve muito personalismo pelo grupo da Assistência. Enquanto a Thelma soube usar essas forças, aliar anseios do CEDCA, aliar anseios de necessidade de políticas públicas e implementou. Ela foi articuladora. Tanto é que ela pegou as 10 metas do Pacto Nacional em 2007, ela praticamente começou a trabalhar em cima disso, enquanto que na Assistência também houve um Pacto em 2005 e não se conseguiu perceber avanços nessa gestão. Os Escritórios Regionais não possuíam pessoal para fazer a articulação com os municípios, eram extremamente reduzidos. Enquanto a Thelma vai e contrata gente para tocar a área da infância nas Regionais, isso foi outro item que chamou a atenção, a contratação do pessoal para Medida Socioeducativa, para o Órgão Gestor Central (SECJ), e para as Regionais dela. Enquanto a SETP na área da Assistência não tinha ninguém. Isso é um item que vai pesar (Entrevistado 1).

A capacidade de articulação da presidenta do IASP foi preponderante nessa disputa, aliada a toda infraestrutura que o próprio órgão por ela conduzido possuía com toda organização na área socioeducativa.

Neste aspecto, o grupo do CEDCA, representado pelo IASP se encontrava mais organizado a apontar a situação problema do âmbito do vivido para o âmbito do concebido e o qualificar a esfera de competência das autoridades políticas. Isso foi decisivo para o desdobramento de criação da SECJ. Ou como nos indica Muller (2002) a inscrição de um problema na agenda política, é fruto de disputa que se acerca de controvérsia social e política em torno do problema apresentado. Para além do mero interesse, esse processo se consubstanciou por intermédio dos sujeitos concretos na disputa pelo estabelecimento de suas ideias. E nessa disputa o IASP ganha o status de Secretaria. Deste modo, compreendemos que a SECJ aponta como mediador, ou seja, assumiu a responsabilidade de criação das “imágenes cognitivas que determinam la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas” (MULLER, 2002, p. 85),

Outra questão que surge são as proposições de Pacto na Política da Criança e Adolescente que já havia sido Deliberado pelo CEDCA no ano de 2003, quando o Padre Roque exercia a presidência do mesmo. Esse Pacto foi o tema proposto pelo CONANDA para a V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2003, “visando promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do Pacto Pela Paz no contexto das relações Estado e Sociedade” (CONANDA, 2003, p.1). Este tema foi tratado no Paraná, no âmbito da IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente em 2003.

Deliberação nº 05/2003 com base no Regimento Interno do CEDCA/PR, reunido ordinariamente em 26 de junho de 2003, deliberou: Art. 1º. Pela realização da IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente no Paraná, nos dias 15, 16, 17 e 18 de outubro de 2003, na forma do Anexo, que faz parte integrante da presente Deliberação, na cidade de Curitiba, endereço a ser definido por meio de processo licitatório. Art. 2º. Esta Deliberação entrará em vigor na data de sua publicação. PUBLIQUE-SE Curitiba, 26/06/2003. Roque Zimmermann Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. ANEXO Dos objetivos Art. 1º. O Objetivo geral da IV Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente no Paraná é promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do Pacto pela Paz no contexto das relações Estado e Sociedade. Art. 2º. São os objetivos específicos da Conferência Estadual: a) Avaliar a implementação do Pacto pela Paz nos âmbitos municipal, estadual e federal; b) Possibilitar a sociedade brasileira o conhecimento das propostas e ações do governo municipal, estadual e federal na implementação do Pacto pela Paz; c) Definir as diretrizes e ações futuras para a implementação do Pacto pela Paz, reafirmando os compromissos e estratégias de ações dos integrantes do Sistema de Garantias de Direitos (CEDCA, 2003, p.1).

No entanto, o Pacto não foi implementado naquele período, provavelmente por ter relação com essas disputas dentro do Conselho.

Os entrevistados também apontaram o interesse do PMDB em constituir mais uma secretaria

Por outro lado, o PMDB viu uma forma de ter mais uma Secretaria, não houve discussões longas a respeito disso. O que houve foi uma ruptura com o grupo da Assistência, que podia ser verificado pelos embates diretos dentro e fora do Conselho de Direitos. É interessante que na época o Secretário da SETP não aparecia. [...] assim, o acordo foi esse, do CEDCA que apoiava irrestritamente a Presidenta do IASP, porque ela realizava o anseio do Conselho que era o de ter uma Secretaria. Apesar da SECJ ter sido criada sem a anuência do Conselho não houve uma deliberação no Conselho, pois se passasse a discussão no Conselho, a oposição teria juntado forças contra, se articulado com alguns Deputados do PT para ir contra. Para não se enfraquecer a Presidenta do IASP fez diferente. Quando saiu o anúncio do Governador, os Conselheiros que eram partidários do PT ficaram quietos e qualquer tentativa de ir contra, esse grupo era minoritário, porque também já percebiam que a SETP, o grupo da Assistência de certa forma usava o recurso do FIA que não era próprio e tinha uma condução que o Conselho principalmente os não governamentais não queriam. Tinham Conselheiros que questionavam essa forma 'o guarda-chuva da Assistência', afirmando que sombreava demais a política da criança e adolescente e usava o recurso da infância. E para eles era importante abrir uma Secretaria com recurso próprio e mais o recurso do FIA, então os Conselheiros aceitaram por satisfazer aos anseios do Conselho. E muitos representantes da Assembleia, do Turismo e tantos outros que eram de Secretarias advindas do próprio PMDB, não foram contra seu Partido, tinham interesses de se ter uma Secretaria a mais (Entrevistado 1).

Fica evidente também, que o foco das discussões é de natureza político partidária, subordinando o interesse de crianças e adolescentes a essas disputas. Krieger (2012) analisou esse momento de discussão do Conselho sobre a determinação da criação da Secretaria da Criança e Juventude - SECJ, por parte do Governador Requião. Alguns Conselheiros traziam questionamentos e manifestavam preocupações, conforme indica a autora ao destacar um trecho da Ata da Reunião Plenária do CEDCA em 16/02/2007:

Na sequência, a conselheira Irma, expôs a sua opinião, dizendo que a criação da Secretaria não havia sido uma solicitação do Conselho e, portanto, justifica a falta de manifestação do Conselho sobre o caso. Também salienta que, em sua visão, o objetivo do Conselho é que as Políticas Públicas voltadas à criança e ao adolescente sejam efetivamente cumpridas, independente do gestor da organização de Governo. A Dra. Ana Christina, representante da OAB, manifesta a sua experiência, quando residia no Estado do Rio de Janeiro, onde a estrutura específica foi criada, porém, somente para compor organograma de Governo, sem recursos suficientes para manter a estrutura, sem estrutura condizente para promover a definição e execução das políticas públicas pertinentes. Porém, manifesta que é sempre bem vinda o foco do Governo, quando define pela criação de

estrutura específica para atendimento à criança e adolescente. A conselheira Paula Baena ressaltou a importância e a necessidade da existência de uma Secretaria da Criança no Paraná e colocou sua preocupação em relação ao CEDCA não ter informações mais precisas sobre quais seriam as atribuições e papéis dessa nova Secretaria, já que o Conselho tem a competência de deliberar políticas públicas em relação à infância e, com a existência de uma secretaria específica, a mesma teria o papel de executar tais políticas (KRIEGER, 2012, p. 96).

A presidenta do IASP nessa manobra política aliou *expertise* na área, e grande capacidade de articulação, utilizando o apoio do governador e da maioria no CEDCA para levar a termo os objetivos de organizar a nova secretaria, saindo da relação de submissão hierárquica à SETP. O trecho da ata acima revela que os questionamentos foram bastante brandos e acompanhados de falas de louvor à iniciativa, que significa atender aos anseios de boa parte do conselho.

Já com a secretaria em funcionamento, a SECJ levou a termo a assinatura de um Pacto pela Infância e Juventude, retomando a proposição da Conferência Nacional da Criança e Adolescente.

O Pacto pela Infância e Juventude, 10 tópicos, que vem do Nacional, que ela vai implantar, vai implantar a Política Nacional de Direitos Humanos da Criança Adolescente e Juventude. Ela faz isso, implementa, e vai discutir nas Conferências, cada item do Pacto vai ser longamente discutido. Ela tem um direcionamento muito interessante. O que na Assistência faltava ainda, porque era muito solto ainda. A Política de Assistência estava meio voltada para a questão da organização do 'Bolsa Família', estava começando as primeiras ações de distribuição de alimentos, o 'Fome Zero' do Governo Lula e também dentro da SETP tinha um grupo de organização do 'Fome Zero' que se perdeu, não foi muito forte (Entrevistado).

O Pacto foi apresentado e discutido no contexto da VI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, em setembro de 2007, que teve como tema: "Concretizar Direitos Humanos de Criança e Adolescente: Investimento Obrigatório". Essa Conferência teve como objetivo geral, "conhecer o cenário atual do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, colher, reunir e sistematizar contribuições para o aperfeiçoamento da Política Pública de Atenção à Infância e a Juventude do Estado do Paraná" (PARANÁ, 2007, p.7).

A referida Conferência foi organizada em torno de quatro eixos temáticos, a saber: o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE como marco regulatório do atendimento socioeducativo; o Plano Nacional de Convivência Familiar Comunitária: marco regulatório da política de proteção; o Orçamento Criança e Adolescente: garantia de direitos e um eixo Estadual: Pacto pela Infância e

Juventude. (PARANÁ, 2007, p.7). No nosso entendimento esse último eixo foi pautado com objetivo claro de ser aprovado na Conferência com anuência dos adolescentes ali presentes, como forma de “participação social”.

A fala da Secretária da Criança na Conferência, já apontava para o que mais tarde seria denominado de “Programas Atitude” elaborado pela SECJ.

Thelma Alves de Oliveira iniciou procurando definir o sentido da conferência como forma de conferir propostas e atuações e fazer convergir energia e investimentos nas propostas, mudar destinos e transformar a realidade, através de **“atitudes de jovens e adultos”**. Para ela, ser Delegado significa estar representando e contando tudo às pessoas que lhe escolheram. Explicou que a responsabilidade dos presentes significava orientar o destino das políticas públicas. Encerrou com um ato simbólico, dizendo que não sabemos ouvir os jovens, e da necessidade de compor: ato que vai da democracia ao diálogo. Por último, jogou flores para a plateia conclamando a união de todos e dizendo que com as flores nas mãos, no coração e na cabeça de todos declarava aberta a VI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (PARANÁ, 2007, p.9. Grifo nosso).

Na mesma Conferência, a Secretária da Criança também justificou a razão da criação da Secretaria da Criança e Juventude e apresentou o Pacto como síntese da Política da Criança e Juventude e de certa forma apontou como iria conduzir todo o processo, bem como, deixa claro a sua defesa em favor das medidas protetiva.

Thelma passou a apresentar o Pacto pela Infância, mas ressaltou que era importante fazer um panorama da última conferência para cá. Havia duas propostas: uma sobre implantação do FIA e outra sobre a construção do Pacto. Em seguida, abordou os **centros de socioeducação e a ampliação do número de vagas para internação de adolescentes**, comentando sobre a formação de equipe através de concurso público e capacitação. Ressaltou a **necessidade de se trabalhar no fortalecimento das medidas socioeducativas em meio aberto**, com capacitação e investimentos do FIA. Referiu-se às ações de destaque do FIA governamental e apresentou os principais projetos financiados. Abordou o investimento, com base nos direitos fundamentais, com base em diagnósticos do IPARDES. Explicou aos presentes a razão da criação da Secretaria da Criança e Juventude, que é uma Secretaria centralizada, com foco no Sistema de Garantias de Direitos, na Rede socioeducativa, na Rede Protetiva e na Gestão do FIA. Apresentou a expressão que sintetiza seus objetivos: ‘Pacto pela Infância: Governo Presente, Família Protetiva e Sociedade Alerta’. **Externou a ideia de concentrar ações em dois eixos: proteção à infância e a criação de oportunidades para jovens**. Afirmou que o Pacto representa a Política de Proteção à Infância. Passou a apresentar as dez ações nele constantes: 1 – por um ambiente familiar fortalecido e protetor; 2 – pelo enfrentamento das violências praticadas contra crianças e adolescentes; 3 – pela redução da violência juvenil; 4 – pelo combate ao uso de drogas e garantia de tratamento especializado em saúde mental; 5 – pela inclusão educacional efetiva; 6 – pelo convívio social saudável, estimulante, interessante, criativo e produtivo; 7 – pela erradicação do trabalho infantil e ampliação das oportunidades de qualificação e inserção profissional dos jovens; 8 – pela

ampliação das redes de proteção e de apoio às crianças, jovens e suas famílias; 9 – pelo fortalecimento das estruturas de defesa dos direitos das crianças, adolescentes e jovens; 10 – pela participação social da juventude. **Destacou atitudes essenciais: abandonar o medo e trocar pela esperança; parar de falar em mudar o ECA e, sim, a realidade;** mudança de tendência à institucionalização em favor do fortalecimento das famílias; enfatizar a efetivação de direitos distanciando do discurso preventivo. A Secretária finalizou dizendo que existem duas infâncias e duas juventudes e é preciso trabalhar na perspectiva de que o direito seja o mesmo para todos (PARANÁ, 2007, p. 10-11. Grifo nosso).

Vale ressaltar que, nesse período no Brasil, havia um movimento grande em torno da discussão da redução da maioridade penal, que foi uma das discussões levantadas na Conferência pela Presidente do CONANDA, Carmem Silveira de Oliveira. Apontando inclusive que o SINASE surgia justamente para reverter essa lógica.

A palestrante iniciou sua fala ressaltando a importância de uma discussão conjunta sobre a política de atendimento para crianças e adolescentes e elogiando o Paraná por ter uma das melhores experiências de implantação do SINASE. Destacou o Estado como exemplo de cumprimento de medidas socioeducativas. [...] Chamou a atenção para o lugar que o adolescente ocupa hoje: o de 'inimigo público número um', pois está sendo culpado pelos altos índices de violência, que deixa em crise a população. Analisou que, pela primeira vez chegaram propostas de rebaixamento da maioridade penal para votação em Assembleia, dizendo ser necessário dois terços dos votos para a proposta ser aprovada no Senado. Segundo ela, isto será difícil tendo em vista o resultado equilibrado da última votação sobre a proposta. Se não se atinge, não se pode entrar em regime de nova votação antes do prazo mínimo de três anos, o que dá a esperança de haver tempo suficiente para tirar o SINASE, esta Resolução do CONANDA, do 'PowerPoint'. Carmem sugere que, em nome do CONANDA, sejam emitidas Resoluções que apontem no sentido de negar a redução da maioridade penal. Continuou, sugerindo que o Governador Roberto Requião, a exemplo do governador de Pernambuco, assuma, publicamente, o posicionamento de ser contra a redução da maioridade penal ainda durante a presente Conferência. Em seguida, passou a falar sobre a importância da responsabilidade de todos: nos diferentes níveis de governo e poderes e, também, de empresários através de oportunidades de trabalho para adolescentes egressos ou envolvidos com o ato infracional. [...] Fez uma crítica sobre a forma pouco clara como deve se dar este tema vital, que é a responsabilidade no SINASE. Sugeriu que, quando for se deliberar sobre esta questão, que seja abordada a necessidade de existir uma definição, por exemplo, de um percentual competente à responsabilidade de cada esfera. Outra necessidade é tratar o SINASE como uma política intersetorial, que não fique a cargo apenas da política principal que está gerindo os programas (ex: IASP/SECJ). . O SINASE traz, também, a importância de realizar, efetivamente, a responsabilização dos Municípios pela execução das medidas -educativas em meio aberto. Relatou que, em dez anos, houve um aumento considerável do número de adolescentes cumprindo MSE de internação (360%), sendo que comparado com o crescimento no âmbito do adulto, seriam necessários trinta anos para atingir o mesmo índice (PARANÁ, 2007, p.16-17).

O Governador Roberto Requião não compareceu na Conferência para fazer a manifestação pública contrária a redução da maioridade penal. No entanto, foram feitas duas moções de repúdio⁸¹ ao referido problema. Entendemos que essa Conferência foi um espaço muito importante para tomada de posição contrária a ideias sobre a redução da maioridade penal, bem como a difusão de novos olhares para os adolescentes/jovem que entram em relação de conflito com a lei. O SINASE surge a partir de debates que buscou mudar o olhar criminalizador sobre adolescentes e jovens brasileiros, para um olhar de valorização do processo educativo.

No ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA aprovou e publicou a resolução nº 119, que estabeleceu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Neste mesmo ano, outro conjunto de propostas foi encaminhado ao Congresso Nacional para que se fizessem detalhamentos e complementações ao Estatuto da Criança e Adolescente - ECA, no que diz respeito ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, o que deu origem à lei Federal nº 12.594/2012, aprovada no Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em 18 de janeiro de 2012. Estes dois documentos consolidaram um longo, intenso e profundo processo de discussão, realizado desde 1999, de forma participativa, mediante reuniões técnicas, encontros descentralizados, audiências públicas e contribuições dos órgãos do Sistema de Justiça - refletindo assim o pensamento dos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGD. A Resolução 119/2006 e a Lei Federal 12.594/2012 constituem normatização, conceitual e jurídica, necessária à implementação, em todo território nacional, dos princípios consagrados nas Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (1985), Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens com restrição de liberdade (1990), Constituição Federal, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e Adolescente, referentes à execução das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes a quem se atribui a prática do ato infracional.

⁸¹ **Moção1 - De repúdio** - Destinatário: Senadores, Deputados Federais e Estaduais. Órgão: Comissão de Justiça do Senado – Texto: ‘Os delegados participantes da VI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada de 14 a 17 de setembro, no Centro de Capacitações em Faxinal do Céu, no município de Pinhão - PR, fizeram esse apelo ao Senado e Senadores para que não aprovem a redução da Maioridade Penal, pois como membros defensores dos direitos das crianças e adolescentes provamos que a violência não será resolvida e nem solucionada e que ela aumentará, pois diminuindo a pena estamos violando os direitos da criança e do adolescente e também o ECA (Estatuto da Criança e Adolescente), mais precisamente o artigo 7º do Estatuto que diz que a criança tem direito a vida, saúde, educação, esporte, lazer e de serem livres. Portanto, através dessa solicitação, digo, apelo, que o Senado e seus Senadores digam não à Redução da Maioridade Penal; **Moção 02 - De repúdio** - Destinatários: Senadores. Órgão: Senado Federal – Texto: ‘O discurso favorável à redução da maioridade penal é de cunho reducionista, linear e determinista. O enfoque socioeducativo enquanto método de inclusão social do adolescente em conflito com a lei demonstra ser a alternativa mais adequada para a superação da problemática do adolescente em conflito com a lei. Este enfoque combate às concepções meramente punitivas, patologizantes e preconceituosas acerca da adolescência e do ato infracional. As propostas para a redução da maioridade penal não compreendem ou pouco analisam a especificidade do período de formação que caracteriza a adolescência. Tampouco tem sido observada a condição de vulnerabilidade a qual se encontram (PARANÁ, 2007, p.42).

A partir desses Marcos Legais, a atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa tem os fundamentos para se constituir em um Sistema Nacional, tornando-se uma política pública articulada e com características específicas: a Política da Socioeducação, documento que vem somar-se à normatização e deve ser interpretado a partir dela. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, órgão gestor nacional do SINASE, convoca as instituições do Sistema de Justiça, os governos estaduais, distrital e municipais, os profissionais das políticas setoriais de educação, saúde, assistência social, segurança pública, trabalho, cultura, esporte e lazer, os profissionais que atendem aos adolescentes e suas famílias, os veículos e profissionais da mídia e os atores e instituições do setor produtivo a contribuir para que o processo de responsabilização do adolescente adquira um caráter educativo, de modo que as medidas socioeducativas (re) instituam direitos, interrompam a trajetória infracional e permitam aos adolescentes a inclusão social, educacional, cultural e profissional. O Plano Nacional é a expressão operacional dos marcos legais do Sistema Socioeducativo, traduzida por meio de uma matriz de responsabilidades e seus eixos de ação. Com essa conformação, ele orientará o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipal Decenais do SINASE, além de incidir diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e lei Orçamentária Anual (CONANDA, 2013, p.1).

Apenas em 2013 que se institui a Política Nacional para esta demanda, com a aprovação Do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, pela Resolução do CONANDA nº 160 de 18/11/2013.

A criação da SECJ se relaciona com essa demanda do nível nacional de humanizar as práticas socioeducativas pelo Sistema Socioeducativo pelo SINASE, e criar uma cultura onde os jovens fossem visto como sujeitos de direitos, cidadãos. Nesse sentido, a Secretária reunia mais elementos para fazer essa transição de ideias, tendo em vista, como já explicitado, que a Política de Assistência Social estava em construção e não possuía esse viés mais operacional. Assim, a Secretária aproveitou essa janela de oportunidades como o momento mais favorável para investir na juventude, como já apontado por Castro; Abramovay e Leon (2007). Na Conferência a Secretária externou essa visão: “concentrar ações em dois eixos: proteção à infância e a criação de oportunidades para jovens. [...] Afirmou que o Pacto representava a Política de Proteção à Infância” (PARANÁ, 2007, p. 16-17). Esses dois eixos apontados pela secretária, oferecem indicativo de esforços e direcionamento técnico nas medidas socioeducativas em meio aberto.

Essa análise do campo político e dos interesses dos atores sociais envolvidos ajuda a sustentar a presente tese. No processo de contraposição entre duas diferentes perspectivas e em suas decorrências o “superior interesse da criança e adolescente” fica em segundo ou terceiro plano em relação aos interesses

dos atores sociais de maior interferência no processo, adultos que conseguem mobilizar recursos materiais e simbólicos de forma prioritária. Por outro lado, ao considerarmos a importância do mediador da política, não focamos as disputas ocorridas apenas em função dos interesses, mas também o lugar onde os atores constroem sua relação com o mundo e elaboram representações para compreender e agir sobre o vivido da forma como é percebido (Muller e Surel, 2002).

Neste agir, concordamos com Pires (2007) que a análise de política pública permite evidenciar o processo de recomposição do Estado e os seus modos de intervenção, considerando o papel relevante do mesmo na definição, condução e execução das políticas, mesmo exercendo uma gestão compartilhada com diferentes atores, para produzir regulação das coletividades.

6.2 A SECRETARIA

Segundo Socher e Leite (2011) a Secretaria da Criança foi criada a partir da alteração da Lei nº 15. 347 de 22/12/2006, que extingue o IASP e institui o referido órgão, sendo alterada posteriormente para a Lei nº 15. 504 de 15/08/2007 que institui a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECJ,⁸² que apresentou como finalidade a Organização, Promoção, Coordenação, Desenvolvimento e a Articulação da Política Pública Estadual de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e a Promoção, o Fomento e a Articulação Intersecretarial das Políticas Públicas da Juventude. Em 2010 esta Secretaria contava com 1454 servidores efetivos⁸³, 270 pelo PROEDUSE-, 268 estagiários, 54 servidores comissionados e 575 servidores de contrato temporário para atuar no ProJovem Urbano num total de 391 profissionais e 184 profissionais para o Programa Atitude.

⁸² Assume como Secretária a Thelma Alves Oliveira com formação em Psicologia e Educação Física. Considerando o período de 1995 a 2011, ela foi a única Secretária da pasta responsável pelo CEDCA-PR que não era primeira dama. Thelma foi funcionária da Fundação de Ação Social do Paraná-FASPAR e depois do Instituto de Ação do Paraná- IASP. Entre 2007 e 2010 foi Secretária da SECJ, desde a sua criação até a mudança de governo. Atualmente, ocupa na Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal, onde coordena o Programa de Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (KRIEGER, 2012, p. 96).

⁸³ A SECJ realizou concurso público para preenchimento de 1090 vagas nos Centros de Socioeducação e 220 vagas para Agente Profissional e Agente de Execução (Relatório de Gestão 2003-2010).

O IASP a época contava com 602 servidores efetivos, 08 comissionados, 53 servidores de convênios e 38 do PROEDUSE, patrimônio, recursos humanos e financeiros foram integrados à nova pasta que foi regulamentada através do Decreto nº. 1.688 de 29/10/2007. Com a regulamentação ficou definida a estrutura organizacional e as competências. A VI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente em 2007, já foi coordenada pela nova secretaria.

Segundo o relatório final de gestão de 2003-2010⁸⁴, a estrutura regulamentada pelo Decreto nº. 1.688/2007 foi norteadada pelo “princípio constitucional de prioridade absoluta para crianças e adolescentes”, se traduziriam em ações por meio de projetos e programas estaduais setoriais e intersetoriais executadas em grande parte dos municípios do estado.

O campo de atuação da SECJ compreendeu atividades relacionadas à formulação, organização e desenvolvimento da política estadual de garantia dos direitos da criança e do adolescente, mas pelo viés da constituição de redes de proteção e de socioeducação, conforme Decreto nº 1.688/2007. No que diz respeito a competência desse órgão, o referido Decreto aponta um elenco de 24 atribuições, no entanto, elencamos abaixo quinze que consideramos de maior relevância para o estudo aqui proposto.

Art. 2º - O campo de atuação da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude compreende as atividades relacionadas com: I - a formulação, a organização e o desenvolvimento da política estadual de garantia dos direitos da criança e do adolescente, conforme a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; II - a constituição de redes de proteção e de socioeducação, integradas, descentralizadas, e qualificadas de atenção às crianças e adolescentes e suas famílias; III - **a implementação do sistema socioeducativo do Estado do Paraná, em acordo com as diretrizes técnicas e operacionais estabelecidas em nível nacional e estadual, apoiando os programas em meio aberto e realizando o atendimento direto das medidas de restrição e privação de liberdade, ao adolescente em conflito com a Lei**; IV - o apoio e desenvolvimento de programas e ações voltados à estruturação de um sistema de proteção à criança e ao adolescente, em consonância com os princípios e orientações das esferas nacional e estadual; V - o apoio ao funcionamento e assessoramento técnico ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA; VI - a gestão dos recursos financeiros do Fundo para Infância e Adolescência - FIA, conforme deliberado pelo CEDCA; VII - o assessoramento aos órgãos públicos e entidades não governamentais na elaboração e execução de programas, projetos e ações relativas às áreas de proteção e socioeducação; VIII - **a articulação das políticas públicas setoriais visando o desenvolvimento integral da criança, do adolescente e do jovem, fomentando ações interinstitucionais e**

⁸⁴ As informações referentes ao orçamento e objetivos da SECJ, foram obtidos do relatório final da gestão 2003-2010 da própria Secretaria disponível no site do CEDCA: <http://www.cedca.pr.gov.br>

multidisciplinares XI - o desenvolvimento de planos estaduais de garantia de direitos: atenção ao adolescente em conflito com a Lei, enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes; erradicação do trabalho infantil; convivência familiar e comunitária; participação social da juventude, dentre outros; XII - o desenvolvimento e o apoio a programas de formação continuada dos atores responsáveis pela execução da política de garantia dos direitos da criança, do adolescente e do jovem; XV - o estímulo às prefeituras municipais para que adotem formas participativas de gestão pública referentes à política de garantia dos direitos da criança, adolescente e jovem; XVII - o incentivo à organização e à participação social da juventude; XVIII - o fomento à articulação entre o governo federal e a sociedade civil para formulação e execução de políticas públicas para a juventude; XIX - **o fortalecimento de espaços e mecanismos de participação social, em especial dos jovens, na formulação, execução e controle social das políticas públicas de juventude**; XX - a promoção da articulação e cooperação institucional entre as esferas de governo, no desenvolvimento de programas, projetos e ações de inclusão social, educacional, esportiva, cultural e produtiva no Estado; XXIII - o estímulo ao foco e presença de ações específicas para crianças, adolescentes e jovens nos planos das políticas públicas das esferas estadual e municipal (Paraná, 2007, p. 2-3. Grifo nosso).

Neste elenco de atuação da SECJ, já observamos nos grifos acima, a intenção de se fazer uma gestão diferenciada das praticadas pelo IASP, em consonância com os princípios do SINASE, a intenção de investimento em socioeducação como demandava o nível federal em acordo com o Estado do Paraná, com todos os seus desdobramentos, que mais tarde se consubstanciariam em alguns desafios do Pacto pela Infância e Juventude, onde ao CEDCA competiu a cogestão da formulação dessa política.

As outras atribuições apontam para o que já era atribuição do IASP. Para dar consecução ao campo de atuação da SECJ foi montada uma estrutura organizacional que se configurou a partir de áreas programáticas, estruturadas da seguinte maneira:

Centro de Apoio ao CEDCA e FIA (CAC): o apoio técnico ao CEDCA e a execução orçamentária financeira dos recursos do FIA; 2) Coordenação de Capacitação (COOC): a realização de cursos de capacitação para funcionários da rede oficial, curso de preparação de gestores da socioeducação, seminários e eventos para gestores e executores, estaduais e municipais, das políticas de defesa de direitos da criança e do adolescente; 3) Coordenação de Socioeducação (COOS): programas relativos à rede oficial de atenção ao adolescente em conflito com a lei: Internação (medida Socioeducativa de Privação de Liberdade), Programa de Educação das Unidades Socioeducativas (PROEDUSE), Central de Vagas, Atenção à Saúde Integral, Atividades Educativas e Profissionalizantes, Atenção ao Egresso, Apoio Familiar, Adolescente Aprendiz e Apoio ao Meio Aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade); 4) Coordenação de Ações Protetivas (CAP): programas relativos ao apoio e acompanhamento das ações municipais e das entidades não governamentais, relativos à garantia dos direitos fundamentais: Convivência

Familiar e Comunitária, Acolhimento familiar e Institucional, Enfrentamento à Violência contra a Criança e o Adolescente, Erradicação do Trabalho Infantil, Preparação para o Trabalho Protegido, Apoio aos Projetos de Contra turno, Convivência Social-cidadã, Atenção à Saúde Mental Infanto-Juvenil, SIPIA e o Programa Atitude; **5) Coordenação de Políticas para a Juventude (COPJ):** Fortalecimento da Organização e Mobilização da Juventude, Comitês Municipais de Controle de Vagas de Contratos de Aprendizagem, Formação Continuada dos Jovens para Participação Social; 6) Centros de Socioeducação (CES): Os Centros Socioeducação são estabelecimentos da rede oficial, destinados ao atendimento de crianças e adolescentes assistidos através de programas de proteção e programas socioeducativos (SOCHER LEITE, 2011, p.14).

Essa estrutura foi estabelecida como forma de oferecer suporte aos programas e projetos desenvolvidos por este órgão, que de certa forma foi uma reestruturação do IASP, podemos perceber que a estrutura montada, comportava as áreas relativas aos programas a serem desenvolvidos e a grande novidade seria a Coordenação de Políticas para a Juventude - COPJ.

Com a construção da Política de Assistência Social no Paraná, ocorreram modificações no âmbito da Política na área da Criança e do Adolescente, ou seja, a mesma veio em um processo contínuo de descentralização das ações referentes às crianças e suas famílias como já apontamos. Por parte do Estado do Paraná as ações voltadas às crianças e famílias continuaram acontecendo de forma indireta, permanecendo sob a sua responsabilidade a única ação direta que lhe compete, quais sejam, as medidas de privação de liberdade.

Com a criação da Secretaria da Criança e Juventude (SECJ), houve uma reestruturação passando a contemplar várias áreas sob uma mesma pasta, incorporando a área da juventude, que foi a grande novidade. Uma área que ainda não tinha nenhuma ação em nível estadual, conforme demandava a Política Nacional. Daí, a mudança de Secretaria da Criança para Secretaria da Criança e Juventude, que passa a operacionalizar o Programa Projovem, mas também incorpora o discurso de adolescência como primeira etapa da juventude.

Estas transformações foram gradativas, ou seja, desde a época do estabelecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, mudanças distintas foram estruturando um quadro político no qual a responsabilidade direta da gestão estadual ficou exclusiva para as medidas de privação de liberdade de adolescentes em conflito com a lei. Com a criação da SECJ, a Socioeducação adquiriu um valor maior, sendo articulada com o Sistema Nacional de

Socioeducação (SINASE). Configura-se em uma decisão política de promover tal acordo em nível Estadual com o Federal.

A partir da década de 1980 até início da década de 1990 foi se construindo um ideário sobre o princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes. Com a Constituição de 1988, foram apontados alguns caminhos que indicavam a responsabilidade do Estado e Municípios. Com a consolidação do ECA/1990 e a Lei Orgânica de Assistência Social-1993 é que o trabalho foi se estruturando de forma mais elaborada.

De 1990 até o ano 2000, as unidades de atendimento no estado funcionavam conforme um modelo de institucionalização que teve uma sobrevida tardia no Brasil, em relação a outros países. Uma mudança importante foi a progressiva mudança de cultura em relação à indução às famílias a entregarem seus filhos aos cuidados do estado. O período de 1995 a 1998 foi de especial importância no desmonte de estrutura dessa direção, criando-se programas e passando para os municípios as responsabilidades junto às famílias. Especialmente nesse período, foi-se aprofundando a municipalização, ou seja, o estado cedia o patrimônio e os municípios instalavam os programas de retorno das crianças e adolescentes às suas famílias. No Paraná estiveram envolvidos neste procedimento a FASPAR e o IASP como já apontamos.

A partir dessas transformações o estado foi ficando com a responsabilidade de atendimento direto das medidas socioeducativas de privação de liberdade, de acordo com a ordem jurídica instalada. A crítica que o CEDCA e IASP faziam era que a internação provisória e a internação se encontravam muito centralizadas em Curitiba. Assim, foi proposto e consolidado pela SECJ a estrutura regionalizada do atendimento direto do estado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, em consonância com o SINASE. Esta foi a principal ação realizada nessa administração, juntamente com a participação do estado nas medidas proteção. A regionalização seria a base para o início da efetivação das medidas em meio aberto, como propunha o SINASE e que é de responsabilidade dos municípios.

Com a implantação do SINASE no estado, foi detalhada toda a ação técnica dentro das instituições de internação provisória, semiliberdade e internação, que são as três medidas socioeducativas de responsabilidade do estado. Para atender a esta nova perspectiva, foi construído projeto arquitetônico específico, intitulado de Centros de Socioeducação (CENSE), para os adolescentes em conflito com a lei,

cumprindo medida de privação de liberdade, como suporte para operacionalizar a proposta pedagógica descrita nos Cadernos Pedagógicos do IASP, com toda uma estrutura para atendimento. Foi esta ação que foi estruturada na gestão da SECJ, ou seja, o foco da SECJ ficou no adolescente privado de liberdade que era sua área de competência, embora existissem todos os outros programas com a intenção e algumas ações voltadas para fortalecer a assistência social e a família, com foco nas medidas em meio aberto. Os centros de socioeducação compunham o nível das ações descentralizadas da SECJ e em 2007 se configurava da seguinte forma:

I-Centro de Integração Comunitária Diva Pereira Gomes - Guarda Mirim - Curitiba; II - Centro de Socioeducação de Campo Mourão; III - Centro de Socioeducação de Cascavel I; IV - Centro de Socioeducação de Cascavel II; V Centro de Socioeducação de Curitiba; VI - Centro de Socioeducação de Fazenda Rio Grande; VII - Centro de Socioeducação de Foz do Iguaçu; VIII - Centro de Socioeducação de Laranjeiras do Sul; IX - Centro de Socioeducação de Londrina I; X - Centro de Socioeducação de Londrina II; XI - Centro de Socioeducação de Maringá; XII - Centro de Socioeducação de Paranavaí; XIII - Centro de Socioeducação de Pato Branco; XIV - Centro de Socioeducação de Piraquara; XV - Centro de Socioeducação de Ponta Grossa; XVI - Centro de Socioeducação de Santo Antônio da Platina; XVII - Centro de Socioeducação de São José dos Pinhais ; XVIII - Centro de Socioeducação de Toledo; XIX - Centro de Socioeducação de Umuarama; XX - Centro de Socioeducação Fênix - Piraquara; XXI - Centro de Socioeducação Joana Richa - Curitiba; XXII - Centro de Socioeducação São Francisco – Piraquara (Paraná, 2007, p. 32).

Assim, a SECJ surge como estrutura que oferece possibilidade de nova interpretação ao Sistema socioeducativo do Paraná e aos contextos territoriais de onde os adolescentes infratores se originam. A proposta, portanto, foi construir uma nova representação dos problemas oriundos dessa área e constituir uma nova ordem local (Muller, 2002). Vale salientar, que a gestora da SECJ era defensora das medidas em meio aberto, como forma de garantir “oportunidades” a jovens que entram em conflito com a lei, e ela paralelamente a única e exclusiva competência do estado, investe junto aos municípios no desenvolvimento de ações nesta área.

Neste sentido, consideraremos que a Secretaria da Criança e Juventude (SECJ) atuou como ator principal que *“se encarga(n) de esta operación de construcción o de transformación del referencial de una política pública”*. *En efecto, este actor, que llamaremos mediador, ocupará una posición estratégica en todo el sistema de decisión examinado* (Muller, 2002, p. 50-51).

Para consecução dos propósitos apontados anteriormente, a SECJ forja um terreno que agrega outros atores para construção do quadro normativo da ação, como prevê o ECA, no seu Art. 86 “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (ECA,1990, p. 27). As articulações planejadas perpassaram diversos níveis institucionais, o que pode ser considerado como um problema, ou seja, essa diversidade de atores das instituições públicas e privadas pode apresentar certa incoerência nas ações. Visando minimizar o problema posto por esta diversidade institucional, dar coerência e estabelecer um fio condutor às ações políticas na área da criança, adolescente e juventude, foi estabelecido o “Pacto pela Infância e Juventude no Paraná”, apontando para um quadro geral de ação, como síntese da política pública em 2007 e estabelecendo uma estrutura de sentido, indicando os fins a serem atingidos como já indicado por Muller e Surel (2002) e Farenzena (2013) na consolidação desta política. Bem como, sugeriu uma imagem de criança e adolescente e juventude a se alcançar por meio de tais ações.

Nesse sentido, entendemos que dentro da lógica setorial a SECJ atuou para “*manejar la posición, el rol y la función del sector considerado, en relación con la sociedad global o con otros sectores* (Muller, 2002, p. 50-51). A SECJ munida de autoridade na área inscreve as questões das crianças, adolescentes e juventude paranaense por meio do “Pacto”, na Agenda Política das demais Secretarias, com a cogestão do CEDCA, na construção dos problemas políticos da área.

Com isso, interpretamos que houve uma tentativa por parte da SECJ de construir uma Política Estadual para Garantia de Direitos Humanos Fundamentais de Criança e Juventude, fundada na intersectorialidade como previsto no ECA- 1990.

Para Gonçalves (2009) a intersectorialidade indica uma tendência no desenvolvimento de políticas públicas, como também aponta para um formato diferenciado das estruturas padrão.

Isso se deve, por um lado, a uma crise das estruturas setorizadas, hierarquizadas, burocráticas, centralizadoras que assumem contemporaneamente a gestão social, a qual está à procura de um novo dimensionamento estrutural, e, por outro, se pode dizer de um refinamento do desenho institucional das políticas sociais setoriais (GONÇALVES, 2009, p. 71-72).

Neste aspecto, a autora indica que essas políticas buscam nos seus planejamentos e na política valorizar a ação setorial.

Compreendemos a intersectorialidade como nos aponta Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997):

Articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social (JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997, p. 24)

Para os autores, nessa perspectiva os conceitos de intersectorialidade e descentralização estão próximos, principalmente quando se entende este último como “transferência de poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada” (JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997, p. 24)

Com o pressuposto de articulação intersectorial, a SECJ planeja o “Pacto pela Infância e Juventude” com o intuito de dinamizar o Sistema de Garantias de Direitos.

Campos (2008) define “pacto” como um instrumento novo na produção de Políticas Públicas, que se caracterizam pela condução das negociações, de forma bilateral ou plurilateral, em substituição as decisões unilaterais tradicionais. Levaria as administrações públicas em todos os níveis a atuarem predominantemente como partes integrantes de um contrato, em vez de tomadores de decisão únicos. (CAMPOS, 2008, p. 161).

As decisões tomadas a partir desse novo instrumento assumem diferentes conotações, tais como: “parceria público-privada, protocolos de intenção, programação negociada, pactos territoriais e contratos de programa” (CAMPOS, 2008, p. 161).

Essas expressões ganharam popularidade a partir dos anos 90 no Brasil, com as chamadas Políticas de Coesão, ações voltadas ao desenvolvimento “local” ou “territorial” Essa “instrumentação consensual” utilizada pelo poder público, tem sua origem na Europa e atualmente é bastante objetivada como linguagem institucional no Brasil (CAMPOS, 2008. p. 162).

Em 2004, no Brasil, foram regulamentadas as parcerias público-privadas pela Lei Federal 11.079. Ocorre, portanto, a institucionalização e normatização, com vistas a integrar os instrumentos de políticas públicas.

Os anos 90, no Brasil, abriram as portas para esse conjunto de expressões novas, popularizando as expressões associadas às políticas de coesão, como são conhecidas as ações relativas às propostas de desenvolvimento 'local' ou 'territorial'. As experiências do DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) em parceria com o SEBRAE encontraram não só na economia solidária, como no incentivo aos arranjos produtivos locais para pequenas e médias empresas, sua expressão já no governo Fernando Henrique. Ainda que o 'local' tenha sido substituído pelo 'território', a continuidade entre tais diretrizes no Governo Lula é notória. Um dos instrumentos mais recentes e de maior amplitude até então dessa modalidade de políticas públicas está atualmente em fase de implantação pelo governo federal, seguindo também essa cartilha. Trata-se dos 'Territórios da Cidadania', uma modalidade de 'pacto social' ou 'territorial' desenvolvida em torno de uma agenda de ações propostas pelo governo federal, posteriormente integradas às ações dos governos estaduais e municipais, sendo apresentadas à sociedade pelos Conselhos Territoriais para constituir um Plano de Desenvolvimento Territorial cuja agenda final é pactuada e goza da participação de um número significativo de atores públicos e/ou privados. O 'território' é uma unidade de ação pública cuja geometria é variável e, no caso do governo brasileiro, constitui uma 'região' maior do que um município e menor do que um estado, cuja delimitação geográfica corresponda a continuidades econômicas e ambientais, bem como identidade, coesão social, cultural e geográfica. Dentro desse prognóstico, que não exclui o Brasil, está em curso uma tendência mundial à contratualização das políticas públicas (BOBBIO, 2000:125), de tal modo que se torna difícil identificar algum setor de intervenção pública imune ao fenômeno, envolvendo uma extensa trama, tecida entre administrações públicas federais, estaduais e municipais, o terceiro setor e atores Privados (CAMPOS, 2008. p.162).

A partir de um acordo, os signatários assumem responsabilidade recíproca nas ações, a intervenção do Estado não é imposta, mas acordada em um pacto.

Pelo acordo de programa, as administrações que entram na concertação⁸⁵ assumem responsabilidades recíprocas em ações, em que tempo, modalidade e ação são definidas previamente com a conferência de serviços, e os contratantes se limitam a dar seu consentimento a uma intervenção específica. Seguindo essa tendência, a legislação avança estabelecendo que "as administrações públicas podem sempre concluir entre si acordos para disciplinar o desenvolvimento em colaboração por

⁸⁵ A concertação administrativa e a contratualização administrativa podem ser arroladas como formas de expressão da Administração Consensual. Alude-se à concertação administrativa para designar um fenômeno 'em que a Administração renunciaria ao emprego de seus poderes com base na imperatividade e unilateralidade, aceitando realizar acordos com os particulares destinatários da aplicação concreta desses poderes, ganhando assim uma colaboração ativa dos administrados.' Para João Baptista Machado, ação concertada ou concertação é '**um método flexível de governar ou de administrar**' em que os representantes do Governo ou da Administração participam em debates conjuntos com representantes doutros corpos sociais autônomos (...) com vista à formação de um consenso sobre medidas de política econômica e social a adotar (OLIVEIRA e SCHWANKA, 2008. p.136, grifo nosso).

meio de atividades de interesse comum e que também as relações com os setores privados podem ser conduzidas de modo consensual mediante acordos” (CAMPOS, 2008, p 164-165).

Essa é uma tendência que cresce vertiginosamente ao encontro da contratualização das políticas públicas. Como instrumento, a concertação avança difusamente nas intervenções das administrações públicas. Com isso, a organização, elaboração de objetivos e sua implementação, são definidos na integralidade de uma rede, onde a ação coletiva é estruturada. (CAMPOS, 2008, p. 168).

Neste aspecto, a concertação atua como instrumento para regular as relações entre as administrações públicas, onde o Estado atua como mediador que visa à eficácia com atuação em rede, pelo viés da governança pública.

A função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da democratização da democracia. Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos são tidos hodiernamente como indispensáveis para a atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte interseção entre Estado e sociedade civil, esferas em processo contínuo de recíproca interpenetração. Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da Administração mediadora passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no processo de determinação e densificação do interesse público, o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos. Eis os aspectos em que reside a relevância do consensualismo na Administração Pública, inserido em um contexto de Estado em rede e de Governança Pública, manifestado em fenômenos como a concertação administrativa e a contratualização administrativas, e exercidas por meio de instrumentos como os acordos administrativos, a conciliação e a transação administrativas (OLIVEIRA E SCHWANKA, 2008, p. 127).

Medauar (2003) defende a importância do consensualismo na administração pública, pelo viés de consenso/negociação entre o poder público e particulares, pois esse assume importante papel. No processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela administração. Esta já não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz; atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisão.

Neste aspecto, a administração interessa-se mais sobre a população, passa a conhecer melhor as demandas da mesma. A mediação administrativa neste caso surge para “diminuir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre essas e a administração” Com isso, surge uma nova maneira de ação, focada na colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação. (MEDAUAR, 2003, p. 211).

Quando focamos especificamente a Política da Criança e do Adolescente, pela perspectiva apontada acima por Medauar (2003), percebemos uma contradição entre o consenso - negociação e a especificidade do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Tendo em vista, que é um Órgão autônomo e especial, deliberativo e que congrega a participação popular, como também o Art. 227⁸⁶ da Constituição Federal que traduz a prerrogativa da prioridade absoluta para diminuir a margem da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo “através desses dois ‘imperativos constitucionais, qual seja, da prioridade absoluta e a formulação, deliberação de certas matérias por instâncias mais democráticas com participação da sociedade civil” (LAZZARINI, 2012, p. 24).

⁸⁶ Vide art. 227, caput da CF e arts. 90, §2º, 100, par. único, inciso III e 260, §5º, do ECA. O cumprimento deste verdadeiro comando normativo, decorrente do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, exige a adequação dos orçamentos públicos dos diversos entes federados às necessidades específicas da população infanto-juvenil, através da previsão dos recursos indispensáveis à implementação de políticas básicas (art. 87, inciso I do ECA), políticas e programas de assistência social (art. 87, inciso II, do ECA) e programas de prevenção, proteção especial e socioeducativos (arts. 88, inciso III c/c 90, 101, 112 e 129, todos do ECA), com foco prioritário no atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Os orçamentos dos diversos órgãos públicos (cf. art. 90, §2º, do ECA) devem contemplar os planos de ação e de aplicação de recursos destinados à criação, manutenção e ampliação de uma “rede de proteção” à criança e ao adolescente, nos moldes do que for deliberado pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, inciso II, do ECA e arts. 227, §7º c/c 204, da CF), de acordo com as demandas e prioridades apuradas junto aos Conselhos Tutelares (art. 136, inciso IX, do ECA), Justiça da Infância e da Juventude e demais órgãos de defesa dos direitos infanto-juvenis, bem como aquelas apontadas nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, periodicamente realizadas. No Paraná, vide ainda o disposto na Resolução nº 14/2009, de 30/07/2009 e a Instrução Normativa nº 36/2009, de 27/08/2009, ambas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, relativas aos procedimentos a serem observados pelas administrações municipais para comprovação do efetivo respeito ao aludido princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, determinando sejam identificadas as despesas com ações, programas e serviços voltados ao atendimento da população infanto-juvenil em sede de previsão e execução orçamentárias, inclusive sob pena de desaprovação das contas prestadas. Vale dizer que, face o princípio jurídico-constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, o administrador público (que na forma do art. 37, da CF, está vinculado ao princípio da legalidade) fica obrigado a destinar, no orçamento público, os recursos necessários à implementação das supramencionadas políticas públicas destinadas à garantia da plena efetivação dos direitos infanto juvenis assegurados pela lei e pela Constituição Federal, não podendo invocar seu suposto “poder discricionário” para privilegiar área diversa, não amparada por semelhante mandamento constitucional(DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 8-9).

Neste aspecto, por imperativo constitucional da prioridade absoluta, o chefe do executivo seria forçado a compartilhar o lócus do poder de escolha para esses Conselhos, obrigando o Administrador Público a tomar as medidas necessárias ao cumprimento de tornar realizáveis suas Resoluções.

[...] que uma **resolução** do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na **materialização** de uma **deliberação** do Órgão, tomada no pleno exercício de sua **competência constitucional** específica, **VINCULA (OBRIGA) o administrador público**, que não terá condições de discutir seu **mérito**, sua **oportunidade** e/ou **conveniência**, cabendo-lhe tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento (e também em caráter prioritário, *ex vi* do disposto no art.4º, parágrafo único, alínea “c”, *in fine*, da Lei nº 8.069/90 c/c art. 227, *caput* da Constituição Federal), a começar pela adequação do **orçamento público** as demandas de recursos que em razão daquela **decisão** porventura surgirem. A “**discrecionalidade**” acerca da elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, portanto, **cabe ao citado Conselho de Direitos, e Não ao administrador público** “de plantão”, até porque teve o legislador a nítida intenção de **desvincular** tal responsabilidade da **pessoa** do Prefeito, Governador, Presidente da República e/ou partido político ao quais estes fazem parte, de modo a **evitar** a ocorrência de sua **solução de continuidade** em razão da alternância de mandatários e/ou partidos políticos no poder, de modo que o exercício do poder fosse efetivamente **compartilhado com a sociedade**, por intermédio do Órgão no qual esta encontra assento (DIGIÁCOMO, 2010, p. 24-25, grifos no original).

Em certa medida, o Pacto pela Infância e Juventude seria desnecessário se tomássemos *ipsis litteris* o texto da lei.

Temos uma tendência a concordar com Campos (2008), para quem o acordo é a razão pela qual se estabelece o pacto. Com isso, se negociam as prioridades e a distribuição de recursos. “Essa lógica que subjaz à administração pública reconduz a uma situação de renegociação, que converte em objetos elementos fragmentados e setoriais da vida pública. Esse contexto coloca em questão a renegociação dos direitos sociais e das responsabilidades do Estado e da sociedade”. (CAMPOS, 2008, p. 168) No caso específico da política da criança e adolescente, no nosso entendimento, o Pacto proposto pela SECJ e aprovado pelo CEDCA subalternizou e tornou difuso o poder do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

[...] Políticas contratuais arriscam-se a ser um jogo cujas cartas são administradas por notáveis (BOBBIO, 2000; PICHIERRI, 2007). Tal prática colocaria em risco, segundo Bobbio (2000), outro elemento dos acordos democráticos - **a responsabilidade - uma vez que seria difícil identificar a autoria de uma decisão tomada sob a forma de concertação entre inúmeras partes**. Por outro lado, a prática da contratação implica uma

racionalidade distinta na qual se baseiam a descentralização administrativa e a autonomização de seus segmentos, prevendo uma maior participação da sociedade e abrindo novos espaços para a construção de políticas públicas e, desse modo, para a disputa e a competição (CAMPOS 2008, p. 169. Grifo nosso).

O nosso grifo explicita o princípio do que seja um pacto. Assim, sob o viés da governança pública, uma das primeiras ações planejadas pela Secretaria da Criança e Juventude do Paraná (SECJ) foi o estabelecimento de um “Pacto pela Infância e Juventude” que teve como signatários 16 Secretarias,⁸⁷ Gestores Municipais, Polícia Militar, DETRAN e Copel.

O objetivo foi o de “concentrar esforços, recursos, ideias e energia, da sociedade e do governo, para formar uma aliança de proteção, de oportunidades e de práticas de cidadania a todos os pequenos e jovens cidadãos em formação” (PARANÁ, 2007, p. 01). Com esta intenção, a SECJ, apresentou como objetivo estabelecer um “caráter inovador” para as ações nesta área, trazendo a responsabilidade de todos os entes para as questões das crianças, adolescentes e juventude, bem como construir uma nova imagem desses sujeitos de direitos, mais próxima da “normalidade”.

Sob o slogan de “Os governos presentes, As Famílias Protetoras e a Sociedade Alerta e Participativa” foi assinado em um ato simbólico, o “Pacto” na “Escola de Governo”, por todos os signatários, para o enfrentamento de 10 desafios prioritários da política nesta área. Posteriormente, este documento foi aprovado e publicado em diário oficial, sob o decreto nº 1414 de 11/09/2007.

“O Pacto pela Infância e Juventude sintetiza a Política Pública de atenção às crianças, adolescentes e jovens do Estado do Paraná, e propõe 10 desafios prioritários ao governo e à sociedade paranaense para que concentrem seus esforços, recursos, ideias e energia formando uma aliança de proteção, de oportunidades e de práticas de cidadania. Assim, queremos e teremos: “Os GOVERNOS *presentes*, AS FAMÍLIAS *protetoras* e a SOCIEDADE alerta e participativa” (PACTO 2007, p. 01, grifos no original).

⁸⁷ SECJ – SEED – Secretaria de Estado da Educação; SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social; SESP – Secretaria de Estado da Segurança Pública; SESA – Secretaria de Estado da Saúde; SEEC – Secretaria de Estado da Cultura; SETI – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; SEJU – Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania; SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento; SETU – Secretaria de Estado do Turismo; SECS – Secretaria de Estado da Comunicação Social; SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; SEAP – Secretaria de Estado da Administração e da Previdência; SEFA – Secretaria de Estado da Fazenda; SEIM – Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do MERCOSUL; SEOP – Secretaria de Estado de Obras Públicas (PARANÁ 2007, p. 101-102). E Decreto Nº1414 de 11/09/2007.

Os dez desafios constantes do Pacto, assentaram-se na representação dos problemas vividos pelas crianças e pelos jovens paranaenses, com intuito de modificá-la ou adaptá-la (FARENZENA, 2013). Entendemos que o documento funcionou como um esquema de interpretação do real (MULLER e SUREL, 2002), que ofereceu suporte à ação pública no período.

Por meio das ações articuladas a partir do Pacto, a SECJ buscava uma série de objetivos: reduzir a mortalidade e erradicar trabalho Infanto-juvenil; reduzir a violência e ampliar a proteção, promover o convívio social e a efetiva inclusão educacional, como também ampliar a qualificação e inserção profissional. Além disso, pretendeu promover um ambiente familiar fortalecido e protetor e ampliar a participação social da juventude. Essa forma de buscar apoio, estabelecer acordos e definir responsabilidades de diversos setores das políticas públicas foi uma ação política que direcionou para o estabelecimento do Sistema de Garantias de Direitos que se pretende.

7 A POLÍTICA DA SECRETARIA DA CRIANÇA E JUVENTUDE

7.1 AS DELIBERAÇÕES DO CEDCA 2007-2010

A partir do “Pacto pela Infância e Juventude”, a SECJ passou a elaborar os documentos contendo as regras e os orçamentos necessários à sua execução e o CEDCA – PR, (considerando a Resolução nº36/2009 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE), que “dispõe sobre a adoção de mecanismos na formulação e execução orçamentária, para aferição do cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente e relaciona outras medidas pertinentes”(Resolução nº36/2009), produziu 76 deliberações e 05 Resoluções.

No Quadro 2, a maior parte das deliberações de 2007 está relacionada com a realização da VI Conferência Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente e de mecanismos de funcionamento do próprio CEDCA, especialmente, as eleições para o Conselho. As deliberações que definiram recursos a serem aplicados foram as 02 e 17 até 20. A deliberação 018/07 definiu a aplicação de recursos para o programa “Liberdade Cidadã – programa de socioeducação de restrição de liberdade em meio aberto” – 13.59 milhões de reais. A deliberação 020/07 aprovou 6.150 seis milhões de reais para o programa “Crescer em Família” que tinha o objetivo de mobilizar famílias voluntárias para receberem crianças e adolescentes em situação de abrigo. Tais estratégias fizeram parte da mudança de atendimento social de substituição da institucionalização pelas políticas de “normalização”, ou seja, de proporcionar às crianças e adolescentes atendimento que persegue a oferta de cuidado em condições que são a norma de sua cidade/comunidade de origem.

2007	DESCRIÇÃO DAS DELIBERAÇÕES ⁸⁸	(R\$)
001/07	Instituição da Comissão da comissão Central Organizadora da VI Conferência Estadual Direito da Criança e Adolescente	
002/07	Repasse Recurso FIA para Capacitação das Polícias Cíveis / Serviço de Investigação Crianças Desaparecidas – SICRIDE e Unidades de Atendimento a Violência Doméstica-NUCRIA	73.704,00
003/07	Aprovação regulamento da VI Conferência	
004/07	Aprovação de Thelma Alves de Oliveira para Presidência e de Eliane Salcedo para Vice Presidência	
005/07	Realização da VI Conferência Estadual Direito Criança e Adolescente	
006/07	Aprovação da Comissão Temporária para trabalhar com Projeto dos adolescentes ameaçados de morte	
007/07	Referenda Comissões organizadoras da VI Conferência Estadual Direito da Criança e Adolescente – Etapa Regional	
008/07	Convoca eleições dos conselheiros representantes das entidades cíveis do CEDCA – biênio 2008/2009	
009/07	Aprovação atualização da planilha contida na Deliberação 017/2006, sobre liberação de recursos do FIA/2007 para programas a serem dos órgãos governamentais	
010/07	Instituição da comissão de habilitação para eleição dos conselheiros da sociedade civil organizada	
012/07	Tornar sem efeito a deliberação 014 de 2006 que por cessão de uso repassa pertences do CEDCA para a Secretaria de Estado do Trabalho – SETP. Deliberou pelo retorno dos equipamentos	
013/07	Alteração do cronograma de eleição dos conselheiros da sociedade civil organizada	
014/07	Instituição da comissão para eleição dos conselheiros da sociedade civil organizada	
015/07		
016/07	Alteração do cronograma de eleição dos conselheiros da sociedade civil organizada. Mudança do local de votação da Macro regional Maringá para Campo Mourão	
017/07	Aprovação do plano de trabalho das capacitações e publicações vinculadas aos programas do pacto pela infância e juventude	3.802.480,00
018/07	Aprovação do programa Liberdade Cidadã – programa de socioeducação de restrição e privação da liberdade em meio aberto	13.593.856,49
019/07	Aprovação do Programa Atitude para 2008 / 2009	48.200.000,00
020/07	Aprovação do Programa Crescer em Família	6.149.200,00

QUADRO 2 - SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA NO ANO DE 2007

FONTE: CEDCA (2007)

A deliberação 017/07 aprovou 3,80 milhões para as capacitações e publicações vinculadas aos programas do “Pacto pela Infância e Juventude”, para o processo de formação continuada dos profissionais que atuaram na rede de atendimento à criança e adolescente. Podemos interpretar que o referido “Pacto” foi outra prioridade estabelecida pela gestão. A deliberação 02/07 definiu quase 74 mil reais para “Capacitação das Polícias Cíveis/ Serviço de investigação de Crianças Desaparecidas – SICRIDE e Unidade de Atendimento a Violência contra Criança –

⁸⁸ Todas as deliberações apresentadas nas tabelas foram extraídas do sítio eletrônico do CEDCA, em 2012. Pode haver outras deliberações não constantes nesse sítio.

NUCRIA, ou seja, um recurso módico para essa área de atendimento. Finalmente temos a deliberação 019/07 com 48 milhões e 200 mil reais para o programa que teve como proposição colocar em ação os eixos do “Pacto pela Infância e Juventude” e que estabeleceu interface com o “Programa Liberdade Cidadã”, com foco nas comunidades com potencial de afastar adolescentes e jovens de atos infracionais. Podemos dizer que em 2007 as políticas do SINASE já estavam a ser priorizadas pela estruturação da rede de internamento de adolescentes privados de liberdade, medidas de semiliberdade e em meio aberto, este último ficou com o “Liberdade Cidadã”, que tinha como objetivos a valorização da reconstrução da história de vida de adolescentes em medida e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários com intuito de não reincidência no conflito com a lei, em consonância com o SINASE que valoriza mais este tipo de medida e o ECA. Já o “Programa Atitude” visou a prevenção de violência. Fica evidente a priorização desses dois Programas nas deliberações, pelo montante de recurso destinado quando juntamos os dois, ou seja, R\$ 61. 793,856.

O fato de ser o montante maior que todos os outros juntos é um primeiro indicativo de que a formulação das políticas orientadas pelo CEDCA priorizaram a área deste programa de socioeducação (em meio aberto) e o “Programa Atitude” (Prevenção).

No ano de 2008 (Quadro 3), as 17 deliberações foram, em sua maioria, alterações e ajustes do ano anterior que tinham liberação de recursos, as deliberações 017, 018, 019 e 20 de 2007, ou seja, a maior parte da discussão sobre recursos ficou vinculada a decisões do ano anterior. A deliberação 017/08 aportou um milhão de reais para o “Programa de Proteção a Criança e Adolescente Ameaçados de Morte” (PPCAAM/PR), Programa do Governo Federal que o Estado do Paraná aceitou implantar, no ano seguinte, foi alterado pela deliberação 021/2009. A outra destinação de R\$ 450.000,00 contemplava financiamento de municípios que realizavam o acolhimento familiar e não obtiveram o recurso para essa modalidade pela utilização dos recursos do FIA: as entidades não governamentais que executavam esse tipo de atividade, e não apresentaram os projetos para captar o recurso e fazer adequações às normas estabelecidas no “Programa de Acolhimento Familiar”.

2008	DESCRIÇÃO DAS DELIBERAÇÕES	(R\$)
001/08	Errata - Alteração do cronograma da deliberação nº 018/07 Programa Liberdade Cidadã	
002/08	Errata - Alteração do cronograma da deliberação nº 019/07 Programa Atitude	
003/08	Errata - Alteração do cronograma da deliberação nº 020/07 Programa Crescer em Família	
004/08	Delibera pela potencialização das redes de proteção da criança e adolescentes	
005/08	Dispõe sobre informações complementares às deliberações 018, 019 e 020/07 sobre contra partida dos municípios com despesa de pessoal	
006/08	Dispõe sobre prorrogação do prazo para comunidades terapêuticas enviarem proposta de trabalho para solicitação de recurso do FIA/08, através do Programa Atitude	
007/08	Dispõe sobre substituição município de pinhas pelo município de Piraquara no programa Atitude, pela não adesão oficial do município ao programa.	
008/08	Dispõe sobre alteração na deliberação 019/08 sobre publicações e material de divulgação – Programa Atitude	
009/08	Altera a deliberação 009/07 que alterou a 017/06 e inclui o município de Laranjeiras do Sul no programa de Vítimas de Violência e potencialização da rede	
010/08	Dispõe sobre financiamento de municípios que executam o acolhimento familiar e que não obtiveram recursos para essa modalidade, pela utilização de recursos do FIA	450.000,00
011/08	Dispõe sobre alteração 017/00 – Plano de capacitação – remanejamento de 115.000,00	
012/08	Dispõe sobre alteração 017/07 e 019/07 – Plano de capacitação e Programa Atitude	
013/08	Dispõe sobre a representação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança – CEDCA em cursos e solenidades	
014/08	Dispõe sobre a formação de uma comissão interinstitucional para trabalhar na elaboração e revisão de material para a capacitação continuada de conselheiros de direitos e conselheiros tutelares.	
015/08	Dispõe sobre a regulamentação das doações do FIA com dedutibilidade do imposto de renda.	
016/08	Dispõe sobre a composição da comissão de legislação do CEDCA/PR.	
017/08	Dispõe sobre a aprovação do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte - PPCAAM/PR. (revogada em 2009 pela 021/09) R\$1.000.000,00	

QUADRO 3 - SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA NO ANO DE 2008
FONTE: CEDCA (2008)

Em 2009 (Quadro 4), a realização de mais uma Conferência, a VII, demandou novas deliberações, assim como, o processo eleitoral. No que se refere à destinação de recursos, o “Programa Centros da Juventude” que propunha, com recursos do FIA⁸⁹, a construção e equipagem de espaços voltados à realização de

⁸⁹ Já no final da Gestão da Thelma houve questionamentos por parte do CEDCA sobre a utilização do Recurso do FIA para construção de equipamentos, que o Estado deveria fazer. Além de ferir a Resolução 137/2010 do CONANDA que afirma: Art. 16. Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para: I - a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; II - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar; III - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter

atividades culturais em áreas de risco, com adolescentes em medida socioeducativa, e adolescentes e jovens que não cumprem medidas, mas se encontravam em situação de direitos violados, teve o maior aporte financeiro, 60 milhões de reais. Esse montante é o maior de todo período analisado e indica uma mudança na prioridade da execução da política, com a construção de estruturas de lazer em lugar de unidades de “privação de liberdade”, indicando mais uma vez a consonância com o SINASE, que sugerindo maior valorização e priorização das medidas socioeducativas em meio aberto. O segundo programa, em termos de recursos alocados pelo CEDCA, foi o “Liberdade Cidadã, que teve o montante aprovado de R\$ 21 milhões. Verificamos com este procedimento, que mesmo investindo um alto valor para as medidas socioeducativas em meio aberto, paralelamente, também teve destinação de alto recurso para as medidas de privação de liberdade. A capacitação de profissionais da rede de atendimento teve um montante significativo de recursos aprovados: 8,35 milhões de reais (deliberação 003/09). A deliberação 005/09 consignou 1,54 milhões de reais para o projeto “Implementação do laboratório de paternidade (Exame de DNA)”, montante que foi alterado para 12,45 milhões de reais, no ano seguinte, via a deliberação 0008/10. Outra deliberação, a 015/09 aportava, aproximadamente, 460 mil reais para ampliação do atendimento e pagamento de bolsa para a equipe de trabalho, referente aos exames de DNA – confirmação de paternidade. Conforme descrito, a deliberação 021/09 modificou o aporte do “Programa de Proteção à Criança e Adolescente Ameaçados de Morte (PPCAAM/PR), de R\$1.000.000,00 para R\$1,163. 514,00.

continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e **V - investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência** (CONANDA, 2010, p. 6 Grifo nosso).

2009	DESCRIÇÃO DAS DELIBERAÇÕES	(R\$)
001/09	Dispõe sobre a composição da comissão organizadora da VII Conferência Estadual dos direitos da criança e do adolescente.	
002/09	Dispõe sobre a aprovação do calendário de reuniões do CEDCA/PR para o ano de 2009.	
003/09	Pela aprovação do Plano de Trabalho para o biênio 2009/2010 dos eventos e cursos de formação e publicações vinculadas ao Programa de Formação Continuada aos Atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Anexo I – R\$7.953.052 (tendo um saldo de R\$ 1.897.480 da 017/07) somado ao Anexo II – R\$400.000,00	8.353.052,00
004/09	Pela aprovação do Programa “Centros da Juventude”, que propõe a construção e equipagem de espaços públicos com recursos do FIA, voltados a realização de atividades para adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidades e direitos violados.	60.000.000,00
005/09	Pela aprovação do projeto "Implementação do laboratório de paternidade (Exame de DNA)".	1.535.760,89
006/09	Dispõe sobre a composição da comissão do processo eleitoral do CEDCA/PR.	
007/09	Pela continuidade do Programa “Liberdade-Cidadã” que estrutura, orienta, qualifica e propõe o fortalecimento dos programas socioeducativos de restrição, privação de liberdade e em meio aberto efetivando o Sistema Socioeducativo Municipal e Estadual.	21.309.294,50
008/09	Pela continuidade do Programa “Crescer em Família” que compõe a estratégia estadual de garantia dos direitos da criança e do adolescente no Paraná.	7.580.000,00
009/09	Errata - Dispõe sobre alteração da Deliberação Nº 004/2009 - Centros da Juventude.	
010/09	Errata - Dispõe sobre alteração da composição da comissão organizadora da VII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente contida na Deliberação Nº 001/2009.	
011/09	Dispõe sobre a aprovação de recurso para viabilizar a participação dos Conselheiros Tutelares do Paraná no V CONGRESSUL.	30.000,00
012/09	Errata - Dispõe sobre alteração da tabela do número de delegados municipais contida na Resolução Nº 001/2009.	
013/09	Errata - Dispõe sobre alteração da tabela de execução municipal contida na Deliberação Nº 007/2009 - Programa Liberdade-Cidadã.	
014/09	Errata - Dispõe sobre alteração da Deliberação Nº 008/2009 - Programa Crescer em Família.	
015/09	Dispõe sobre a aprovação de acréscimo do recurso para ampliação no atendimento e pagamento de bolsa para equipe de trabalho, referente aos exames de DNA - Confirmação de Paternidade.	457.993,70
016/09	Dispõe sobre a Composição da Comissão de Trabalho Inter Secretarias para assessorar a VII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente.	
017/09	Dispõe sobre alterações da Deliberação Nº 019/2007 - Programa Atitude.	
018/09	Dispõe sobre a alteração do calendário de reuniões do CEDCA/PR para o mês de Setembro de 2009.	
019/09	Dispõe sobre o custeio de passagens, traslado alimentação e hospedagem dos delegados eleitos para a VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	135.980,00
020/09	Dispõe sobre a liberação de recursos mediante a apresentação de certidões negativas de débitos e dá outras providências.	
021/09	Dispõe sobre o programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM/PR.	1.163.514,00
022/09	Abre novo prazo para inscrição de projetos para acolhimento familiar e aprimoramento do acolhimento institucional.	
023/09	Dispõe sobre a alteração da quantidade de casas de semiliberdade à serem construídas e equipadas.	
024/09	Convoca eleições para os conselheiros representantes das entidades da Sociedade Civil Organizada no CEDCA biênio 2010-2011, e dá outras providências.	

QUADRO 4 - SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA NO ANO DE 2009
 FONTE: CEDCA (2009)

No ano de 2010 (Quadro 5), a deliberação que apresentou maior aprovação de recursos foi novamente relativa ao “Programa Centros de Juventude” (002/10), com o montante de R\$15 milhões.

2010	DESCRIÇÃO DAS DELIBERAÇÕES	(R\$)
001/10	Prorroga o prazo para as inscrições dos candidatos a conselheiros representantes da sociedade civil organizada no CEDCA, biênio 2010-2011 para as macrorregiões de Curitiba e Ponta Grossa e altera o cronograma de habilitação.	
002/10	Reserva recursos para complementar os custos de construção e a aquisição de equipamentos para o “Programa Centros da Juventude” já deliberados e dá outras providências.	15.000.000,00
003/10	Define os itens do Anexo II – Tabela execução estadual - da Deliberação Nº 018/2007 com vigência mantida, bem como o cancelamento das demais ações desta mesma deliberação.	
004/10	Dispõe sobre a realização do seminário "Criança prioridade absoluta: 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente", do curso "Sistema para a detecção do uso abusivo e dependência de substâncias psicoativas: encaminhamento, intervenção breve, reinserção social e acompanhamento" e do plano de capacitação.	817.000,00
005/10	Dispõe sobre a destinação de recursos do FIA/PR para equipar os conselhos tutelares do Paraná.	Contemplada na 008/10
006/10	Dispõe sobre a destinação de recursos do FIA para disponibilização de vagas para adolescentes em comunidades terapêuticas de tratamento da drogadição. (Alterada pela Deliberação nº 064/2011) FIA	2.000.000, 00
007/10	Aprovação de acréscimo do recurso para viabilização da Construção do Laboratório para realização do Exame de confirmação de paternidade - DNA.	154.246,56
008/10	Altera o artigo 2º e os anexos I e III da Deliberação Nº 005/2010.	12.449.150,00
009/10	Plano de ação para destinação dos recursos do FIA para 2011	46.700.000
010/10	Reserva Centros da Juventude.	
011/10	Dispõe sobre a vigência dos convênios do Programa Atitude até dezembro de 2011	
012/10	Altera deliberação Nº 006/2010 - Comunidades Terapêuticas	
013/10	Delibera pelo acréscimo dos recursos do FIA para tratamento de Adolescentes dependentes de substâncias Psicoativas	361.600,00
014/10	Dar continuidade aos pagamentos do Bolsista do Programa Atitude	1.530.000,00
015/10	Delibera para que os projetos aprovados em 2009 tenham recursos repassados para 2011	
016/10	Alteração da Deliberação Nº 04/2010 ajustando valores no Plano de Capacitação	

QUADRO 5 - SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA NO ANO DE 2010

FONTE: CEDCA (2010)

O valor logo a seguir são os R\$12,45 milhões indicados na deliberação 008/10 para o projeto “Implementação de laboratório de paternidade”. A deliberação 006/10 destinou R\$ 2 milhões do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), para “disponibilização de vagas para adolescentes em comunidades terapêuticas de tratamento de drogadição”. A deliberação 014/10 destina o valor R\$1.530 milhão para continuidade dos pagamentos dos bolsistas do “Programa Atitude”. Em 2010,

as deliberações se pautaram em garantir o que já estava em andamento, tendo em vista, o término da gestão.

A análise das Deliberações do CEDCA, nesse quadriênio, em quase sua totalidade, nos leva a crer que foram direcionadas para atender as demandas apontadas pela SECJ, como previam os objetivos de seu campo de atuação que foram consubstanciados no “Pacto pela Infância e Juventude”, enquanto Política formulada pela SECJ. (Quadro 6).

DESCRIÇÃO DAS RESOLUÇÕES ⁹⁰
Resolução Conjunta SECJ/CEDCA/PR N° 369/2008 - Define normas para acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos do FIA/PR.
Resolução conjunta SECJ/CEDCA/PR N° 047/2009 - Dispõe sobre a criação de uma comissão interinstitucional para propor as diretrizes e aprovar a proposta de formação continuada aos conselheiros tutelares e de direitos, a ser incorporada pelo programa de formação continuada dos atores do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente do Estado do Paraná.
Resolução N° 001/2009 Dispõe sobre a convocação da 7ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
Resolução 001/10 Dispõe sobre a criação da Comissão Estadual Interinstitucional de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes,, vinculado à câmara de garantia de direitos do CEDCA/PR e dá outras providências.
Resolução 002/10 Dispõe sobre a constituição, no âmbito estadual, da comissão intersetorial para a elaboração do plano decenal da política de promoção, proteção e defesa dos direitos de Crianças e Adolescentes e dá outras providências.
Resolução 003/10 Delibera sobre os parâmetros para destinação dos recursos do FIA Estadual
Resolução 004/10 Implantação da Comissão SIPIA WEB - Vinculado à Câmara de Garantias de Direitos
Resolução conjunta SE/CEDCA n°226/2010-FIA/SUAS Define orientações sobre a destinação de bens adquiridos com recursos do FIA Estadual na interface com equipamentos e serviços do SUAS, SUS e demais sistemas das políticas de segurança pública, educação e garantia de direitos
Resolução Conjunta n°01/2010 CEDCA/CEAS que cria comissão de Convivência Familiar.
Resolução N° 254/2010 – Define Parâmetros do OCA , sua aplicabilidade e elaboração.
Resolução N° 253/2010 - Assegura as Diretrizes Básicas da Política de Atendimento aos direitos fundamentais da criança e do adolescente do Estado do Paraná, já deliberados pelo CEDCA.

QUADRO 6 - SÍNTESE DAS RESOLUÇÕES DO CEDCA ENTRE 2007/2010
FONTE: CEDCA (2010)

⁹⁰ Todas as resoluções apresentadas nas tabelas foram extraídas do sítio eletrônico do CEDCA em 2012. Pode haver outras deliberações não constantes nesse sítio.

Dentro dessa lógica, percebemos que a Política formulada seguiu no sentido da Secretaria para o CEDCA. Isso corrobora com os achados de Krieger (2012) que afirma a existência de “conselheiros que não sabem o que estão fazendo no conselho, mas que mesmo assim sabem que a “ordem” é aprovar projetos de interesse governamental”. (KRIEGER, 2012, p. 178-179).

Lazzarini (2012) lembra que existem diferenças entre deliberação e resolução. O CEDCA reúne-se com periodicidade para discutir e deliberar. A resolução se configura na formalização das decisões que, por vezes, serão publicadas em órgãos oficiais com vistas a conferir transparência e publicidade a essas ações. As deliberações necessariamente vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, legitimando o princípio da participação popular e do princípio da prioridade absoluta na formulação de políticas para infância e adolescência. As resoluções são normativas, e determinam a obrigação, por parte do gestor, de que a política seja efetivada. No entanto, na área da infância e adolescência, as deliberações e orientações, na maioria das vezes, atuam como orientações, e não, obrigações, indicando uma postura muito mais condescendente com a ausência de políticas. O que pode ser, por desconhecimento dos princípios da vinculação e da prioridade em termos orçamentários, conforme Resolução nº 14/2009, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE, que dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária.

Segundo Dias (2012), as deliberações não se constituem apenas como mero instrumento consultivo ou de “orientação técnica ou de parecer ou de recomendação. O Poder Executivo deve transformar a deliberação em uma política pública, incluindo dotação de orçamento para tanto” (DIAS, 2012, p. 58).

Nos Conselhos, o governo também possui assento e concorre diretamente para a produção de deliberações. Deste modo, depois de promulgada a deliberação, ela se constitui na manifestação do próprio Estado.

O governo tem assento no Conselho, em número igual ao dos representantes da sociedade civil. A eles (representação governamental e da sociedade civil) competirá formular as políticas. [...] Haverá a busca pela predominância (e não dominação) de uma das posições, quando divergentes. Todavia, a partir do momento em que as questões foram postas para deliberação, uma vez votada, não existirá mais propostas da sociedade civil ou propostas do governo, mas deliberação, decisão, vontade do órgão especial, que, por sua composição [...] representa na concepção gramsciana, o próprio Estado (DIAS, 2012, p. 59).

Neste aspecto, Dias (2012) afirma que o ato do governo, que toma corpo nas deliberações com vista à execução de determinado projeto ou programa, que tenha como público alvo crianças e jovens, devem necessariamente ter a aprovação do Conselho de Direitos, sob o risco, do contrário, surtir em desrespeito à Constituição de 1988.

[...] Desrespeita a Constituição quando esta manda que seja observada a diretriz da [...] participação popular, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas [...] (art. 204 II). Ressalta-se que o Conselho de Direitos se dirige a todo o universo infanto-juvenil, e não apenas a sua parcela em situação de risco pessoal e social. Neste sentido, vale a pena repetir que qualquer projeto que implique o atendimento dos direitos da criança e/ou adolescente, independente de raça, cor, sexo, situação econômica, etc., necessita de aprovação desse Conselho para ser executado, sob pena de ocorrer a inconstitucionalidade formal. A finalidade de elaboração de políticas não quer dizer que todas elas tenham que ser elaboradas exclusivamente no Conselho de Direitos. Os projetos podem surgir de várias frentes, governamentais ou não. Entretanto, se tiver que ser executado com recursos públicos é imprescindível que, antes, seja discutido e aprovado pelo Conselho – daí, o caráter deliberativo. (DIAS, 2012, p. 60).

7.2 DESAFIOS DO PACTO PELA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Apresentamos a seguir, o enunciado de cada um dos desafios do “Pacto pela Infância e Juventude”, seguido de dois quadros complementares. O primeiro define e explicita os órgãos signatários e, portanto, todos os atores do governo responsáveis pelos diversos “Desafios do Pacto”. Essas responsabilidades foram extraídas do Relatório de Gestão 2003-2010, apresentado para a Assembleia Legislativa do Paraná. O segundo quadro complementar foi produzido de modo a rerepresentar as Deliberações do CEDCA, desta vez, vinculando os recursos aprovados e, portanto, destinados à ação executiva da SECJ, para fazer frente ao desafio a ela consignado. Cabe lembrar, que ao longo dos quatro anos da gestão, as planilhas orçamentárias constantes das deliberações sofreram revisões, reajustes e remanejamentos nos itens de aplicação de valores aprovados, nas primeiras deliberações.

A organização dos desafios que constam no “Pacto” foi assim disposta para que pudéssemos visualizar, com mais nitidez, o percurso da formulação das ações da SECJ, quais sejam: as orientações, as decisões e as percepções dos problemas. No documento do “Pacto pela Infância e Juventude”, estes desafios não fornecem

esta clareza de intenção, eles aparecem, em forma de uma lista, sem amarração metodológica ou orçamentária, sem apontar para um Plano de Ação.

Compreendemos a Política da Criança e Juventude formulada pela SECJ como representações, que se configuram na exteriorização de percepções, visão de mundo relativo ao lugar e ao papel que crianças e jovens possuem na sociedade, expressam o papel que possuem ou que deveriam possuir.

Nesse aspecto, uma política pública se assenta em uma imagem social (representação do sistema a qual a política vai influenciar) e nos meios organizacionais (financeiros jurídicos etc.). É nesse referencial cognitivo e normativo, que os atores irão organizar suas ideias, identificar e apontar os problemas e definir um quadro de ação, e criar possibilidades para novas interpretações do mundo.

Isto significa que, para que uma política pública “exista”, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ações particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. [...] Ela implica, primeiramente, em tomar consciência do caráter normativo de todo programa de ação pública. Isto significa que toda política governamental se definirá antes de tudo, como conjunto de fins a se atingir. (MULLER e SUREL, 2002, p. 17).

No caso da Política formulada pela SECJ consideramos os “Desafios do Pacto pela Infância e Juventude” como o conjunto das representações, que atuou como um quadro de interpretação do real, e ofereceu suporte para a ação da SECJ, na tentativa de estabelecer uma relação com o mundo mais próxima da justiça social.

Compreendemos que a realidade vivida por crianças e jovens paranaenses não se restringem a esse elenco de desafios propostos, mas eles consubstanciam a reinterpretção desse real. Os desafios não são expressão da realidade, mas expressão da interpretação dessa realidade pela SECJ.

O Desafio 1, apresentou uma proposição mais próxima de intervenção nos contextos familiares como forma de garantir a “proteção” de crianças e jovens e foi chamado “Por um ambiente familiar fortalecido e protetor” se configurou na expressão do Plano Estadual de Acolhimento Familiar e Institucional. Os objetivos desse desafio foram: 1- Plano Estadual de Acolhimento Familiar e Institucional; 2- Fortalecimento da família na sua tarefa de educação de seus filhos; 3- Campanhas educativas; 4- Produção de material especializado para o trabalho junto às famílias; 5- Cofinanciamento para acolhimento familiar e institucional. As responsabilidades e

os respectivos Programas e destinação de recursos para operacionalização desses objetivos se encontram nos quadros abaixo.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Programa Crescer em Família
SETP	CRAS e Bolsa Família.
SEAB	Leite das Crianças
COPEL	Programa Luz Fraterna e Programa Tarifa Social

QUADRO - 7 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 1

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
20/2007	PROGRAMA CRESCER EM FAMÍLIA Acolhimento Familiar - Repasse para entidades	6.149.200,00
10/2008	PROGRAMA CRESCER EM FAMÍLIA Acolhimento Familiar - Repasse para entidades	450.000,00
05/2009 15/2009 07/2010	Construção e equipagem do Laboratório de Paternidade Acréscimo para ampliar atendimento Acréscimo para viabilizar construção do laboratório	1.535.760,89 457.993,70 154.246,56
08/2009	PROGRAMA CRESCER EM FAMÍLIA Continuidade do Programa: Apadrinhamento afetivo e Adoção	7.580.000,00
09/2010	PROGRAMA CRESCER EM FAMÍLIA Continuidade do Programa: Apadrinhamento afetivo e Adoção para 2011	7.980.000,00

QUADRO - 8 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 1

FONTE: A autora (2014)

No Desafio 2, vislumbrou-se as questões relacionadas as violências praticadas contra as crianças e adolescentes e foi intitulado de “Enfrentamento das Violências Contra Crianças e Adolescentes” como demanda do Plano Estadual de Enfrentamento das Violências contra esses sujeitos de direitos. Esse Plano foi construído pela Comissão Estadual Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Contra Crianças e Adolescentes e pelo CEDCA, para Proteção e Garantia de Direitos Fundamentais de Crianças e Adolescentes Paranaenses. Essa Comissão foi instituída pela Resolução nº 01/2010 do CEDCA-PR, atuou e ainda atua como um braço do CEDCA, vinculada a Câmara de Garantias de Direitos deste Conselho.

Entre as competências dessa Comissão, se encontra a de propor políticas públicas para o enfrentamento das violências contra as crianças e adolescentes; articulação das esferas de governo e da sociedade civil; espaço consultivo para os níveis municipal e estadual, e elabora monitora e avalia as ações previstas no Plano.

Como podemos perceber é quase um conselho dentro do CEDCA, para viabilizar a interlocução entre os níveis governamentais que são precários no referido Conselho, como já apontado por Krieger (2012).

O referido Plano se organiza em torno de cinco eixos, a saber, Gestão do Plano; Mobilização e Articulação; Prevenção e Atendimento; Proteção e Responsabilização; Protagonismo Juvenil.

No Desafio 2 do “Pacto” os objetivos para enfrentamento da questão proposta foram: 1 – Canais de denúncia sobre violências e violação de direitos; 2 Redes de Atendimento especializado intersetorial e interinstitucional de proteção às vítimas de violência; 3- Notificação de casos e encaminhamento à Rede de Proteção; 4-Responsabilização e tratamento especializado de agressores. Se configurando em mais um elenco de intenções, que de ações concretas. Para consecução desses objetivos, o quadro abaixo explicita a responsabilidade e a destinação de recursos.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Redes de Proteção; Programa Atitude; Comissão Estadual de Enfrentamento às Violências; Coordenação do Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil
SETP	CRAS; PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SESP	NUCRIA; SICRIDE; Disque Denuncia 181
SESA	Seminários, eventos, assessoria à rede de saúde
SEED	Formação Continuada dos educadores e publicações

QUADRO - 9 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 2

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
02/2007	Capacitação SICRIDE / NUCRIA	73.704,00
19/2007	PROGRAMA ATITUDE - Construção de NUCRIAS	5.600.000,00
09/2010	PROGRAMA ATITUDE - Ampliar os NUCRIAS para 2011	2.100.000,00
09/2010	Apoiar implantação do SIPIA WEB para 2011	1.100.000,00

QUADRO - 10 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 2

FONTE: A autora (2014)

Para o Desafio 3, a SECJ elencou a Redução da Violência Juvenil, ou seja a violência praticada por adolescentes e vinculo-a ao Plano Estadual de atenção ao

adolescente em conflito com a lei – SINASE/PR, Política assumida pelo Governo Requião.

O SINASE é uma política pública que visa implementar o atendimento das medidas socioeducativas. Sua concepção acompanhou a construção das normativas, que visam dar materialidade aos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil: Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente e, no âmbito internacional: Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

O SINASE prevê: evitar ou limitar a discricionariedade na aplicação das Medidas Socioeducativas; priorizar as medidas em meio aberto em detrimento das restritivas e privativas de liberdade; reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes.

O SINASE fortalece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), quando determina, de forma objetiva, os parâmetros (norma, padrão) que devem ser seguidos por todas as instituições e profissionais, que atuam nesta área, com o objetivo primordial do desenvolvimento de uma ação socioeducativa, assentada nos princípios dos direitos humanos. O Sistema vem para mudar o referencial desta área, que ainda se encontra sob a égide do extinto Código de Menores, de 1979.

Alicerçado nos pressupostos dos direitos humanos, o SINASE reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa e prioriza as medidas em meio aberto (Prestação de Serviço à Comunidade - PSC e Liberdade Assistida), ambas de âmbito municipal, em detrimento das restritivas de liberdade (Semiliberdade e Internação), de responsabilidade do nível estadual. A prioridade, segundo o SINASE, deve ser na aplicação daquelas medidas em meio aberto, que valorizem o convívio familiar e comunitário.

Considerando essas prerrogativas, foram estabelecidos os seguintes objetivos para o Desafio 3: 1-Apoio técnico e financeiro aos programas de meio aberto; 2-Informações estratégicas sobre a violência juvenil; 3-Campanha educativa de prevenção da violência. (Cultura da solução pacífica de conflitos e mediação de conflitos); 4-Formação continuada da rede de atendimento; 5-Aperfeiçoamento do sistema socioeducativo; 6-Programas de apoio aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas (trabalho com famílias, egresso, e aprendiz); 7-Repressão ao crime organizado; 8-Núcleos de defesa. A partir desses objetivos, foram

estabelecidas as responsabilidades e os respectivos Programas, com responsabilização maior conferida a SECJ, conforme demonstra o Quadro 11.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Construção dos CENSES; Programa Aprendiz; Programa Liberdade cidadã; Escola de Pais; Culturação; Apoio ao Jovem Educando; Profissionalização nos CENSES
SETI	Núcleos de Defesa
SESP	Patrulha Escolar
DETRAN	Comunidade e Trânsito Jovem
SESA	Plano Operativo Estadual de Atenção Integral Saúde dos Adolescentes em Conflito com a Lei
SEED	PROEDUSE

QUADRO - 11 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 3

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
17/2007 e 04/2010	PROGRAMA ATITUDE Cursos Especialização Cont. Cursos e Especializações Cursos e publicações	1.345.152,00 272.900,00 500.000,00
17/2007	PROGRAMA LIBERDADE CIDADÃ Cursos para servidores, diretores, técnicos do sistema. Reuniões Publicações	1.068.000,00 50.000,00 20.000,00
018/2007	PROGRAMA LIBERDADE CIDADÃ Construção e operacionalização (cursos, bolsas,) de casas e escolas de socioeducação Repasse aos Municípios	9.350.640,00 4.243.216,49
21/2009	PPCAAM	1.163.514,00
09/2010	LIBERDADE CIDADÃ Continuidade do Programa para 2011	4.000.000,00
03/2009 e 04/2010	PROGRAMA ATITUDE Cursos de Especialização Cursos de graduação (tecnólogo em socioeducação) LIBERDADE CIDADÃ e ATITUDE - Cursos de livre qualificação	623.572,00 1.100.000,00 5.067.000,00
03/2009	PROGRA. LIBERDADE CIDADÃ - Campanhas/material educativo	400.000,00
07/2009	PROGRAMA LIBERDADE CIDADÃ Ações de fortalecimento, estruturação e qualificação de medidas socioeducativas de semiliberdade, internação e internação provisória. SENSE	21.309.294,50
09/2010	Ampliação da rede socioeducativa semiliberdade / CENSES (reformas/melhorias, bolsistas, egressos, ameaçados, estagiários do Aprendiz, CENSE São José dos Pinhais e Piraquara) Capacitação dos atores do sistema de garantia de direitos	6.700.000,00 2.550.000,00
09/2010	Atendimento à vítima e ao egresso. Continuidade para 2011.	2.340.000,00

QUADRO - 12 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 3

FONTE: A autora (2014)

Já o Desafio 4 visou o combate ao uso de drogas e garantia de tratamento especializado em saúde mental, vinculando ao Plano Estadual de atenção à saúde mental da criança, do adolescente e do jovem. O envolvimento de adolescentes com tráfico de drogas no Paraná e que gerava demanda para as medidas socioeducativas. No período de construção do “Pacto” o envolvimento de adolescentes com tráfico era de 10,77% para internação e de 23% para internação provisória, seguidas de roubo 39% para internação provisória e de 36,12% para internação (PARANÁ, 2010) Como objetivos desse Desafio, foram elencados: 1-Ações educativas e de prevenção ao uso de drogas lícitas e ilícitas; 2-Estímulo à implantação de programas de saúde integral da criança, do adolescente e do jovem; 3-Serviço de telefônico gratuito de apoio à drogaditos em situação de crise (0800-SOS não as drogas); 4-Serviços especializados de atendimento para diferentes graus de uso de substâncias psicoativas de transtorno mental; 5-Apoio técnico e financeiro às comunidades terapêuticas, conforme critérios pré- estabelecido. Se configurando em quase sua totalidade de repasse financeiro as Comunidades Terapêuticas, pois o Estado não conta com um centro especializado para atendimento desta demanda.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Convênios com comunidades terapêuticas; Campanhas; Cursos e Capacitações
SESA	CAPS; CAPSi; Leitos hospitalares; Leitos em Hospitais Psiquiátrico Cursos e Capacitações
SEED	Capacitações; Publicações
PM-PR	PROERD; Blitz da Cidadania
SEJU	PROINTER CONEAD

QUADRO - 13 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 4

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
17/2007	LIBERDADE CIDADÃ DE BEM COM A VIDA – Cursos LIBERDADE CIDADÃ DE BEM COM A VIDA - Material Educativo	250.000,00 220.000,00
19/2007	PROGRAMA ATITUDE - Construção de CAPS I e II, reformas, Serviços Ambulatoriais e compra de vagas para tratamento.	5.760.000,00
06/2010	PROGRAMA ATITUDE - Aumenta o número de vagas para tratamento de dependentes de substância psicoativa	2.000.000,00
13/2011	Acréscimo no valor para tratamento de Adolescentes dependentes de substância psicoativa, para 2011.	361.600,00

QUADRO - 14 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 4

FONTE: A autora (2014)

O Desafio 5 Pela inclusão educacional efetiva: programas especiais para o público jovem fora do Sistema Educacional ou em processo de retomada dos estudos – Política de Educação. Apresentou como objetivos: 1-FICA – Combate a evasão escolar e ambiente; 2-PROEDUSE – Programa de Educação em Unidades Socioeducativas e no meio aberto; 3-Equipes Multidisciplinares – Reforço à implantação; 4-SAREH – Serviço de atendimento à rede de escolarização hospitalar; 5-Superação – Melhoria qualitativa das escolas que apresentam baixos índices de produtividade escolar; 6-Programas de inclusão universitária.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SEED	Mais Educação; Viva a Escola; FICA; PROJOVEM; BPC na escola PROEDUSE; Formação Continuada de Educadores Equipagem e construção de escolas; SAREH
SECJ	PROJOVEM Urbano
SEEC	Bibliotecas Cidadãs

QUADRO - 15 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 5

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

A segunda tabela não se aplica ao Desafio 5, em virtude de não haver recursos do FIA consignados a esse desafio. Estas ações foram de responsabilidade da Secretaria da Educação e o Programa PROJOVEM Urbano teve recurso procedente da união.

O Desafio 6, intitulado “Pelo convívio social saudável, estimulante, interessante, criativo e produtivo: Plano Estadual de “Convivência Social Cidadã”. Apresentou como objetivos: 1-Produção Cultural como instrumento de emancipação e formação integral; 2-Apoio aos contra turnos intersetoriais, com trabalho socioeducativo e de cidadania e orientação psico-socio-familiar; 3-Espaços e vivências artísticas, esportivas, culturais e de lazer; 4-Escola Aberta nos finais de semana para trabalho com os jovens e suas famílias (alternativa de esporte, lazer, arte e formação); 5-Centro da Juventude. Desafio que aponta para o investimento em medida socioeducativa em meio aberto. Abaixo as responsabilidades e programas.

Responsabilidade	Programa
SECJ	Programa Atitude; Centros da Juventude
SEED	FERA; Viva Escola; Escola Aberta
Paraná Esporte	Segundo tempo; Jogos Colegiais; Operação Verão; Linha do Tempo Livre
SEEC	Bibliotecas Cidadãs; Museus e Espaços Culturais
SERC	Paraná em Ação

QUADRO - 16 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 6

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
19/2007	PROGRAMA ATITUDE Gestão Oficinas Criação Bolsa Auxílio para atuação social e cultural dos jovens Construção de Centros de Juventude	11.837.000,00 2.625.000,00 4.200.000,00 13.000.000,00
09/2010	PROGRAMA ATITUDE Continuidade dos bolsistas “Agentes da Cidadania”. Continuidade – Estagiários bolsistas até 2011 Pagamento de Bolsista Atitude até dezembro 2011	600.000,00 1.500.000,00 1.530.000,00
04/2009	Construção de Centros de Juventude	60.000.000,00
02/2010 09/2010	Complementa a Deliberação 04/09 Reserva para aditivos para as obras conveniadas	15.000.000,00 9.000.000,00

QUADRO - 17 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 6

FONTE: A autora (2014)

Para o Desafio 7, Pela Erradicação do Trabalho Infantil e Ampliação das oportunidades de qualificação e inserção profissional dos jovens, configurado o Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Precoces e Preparação para o Trabalho Protegido. Problemas na ordem de não qualificação profissional e baixa remuneração que empurra crianças e adolescentes para o universo do trabalho informal e ilegal, conforme indicam (LOPES e STOLTZ, 2001).

Os objetivos desse Desafio foram: 1-Pesquisa e informações sobre as situações de exploração da mão de obra infanto-juvenil; 2-Ação integrada de orientação e responsabilização de empresas e grupos exploradores; 3-Central de aprendizagem e estímulo aos contratos de aprendizagem; 4-Estímulo às prefeituras para criação de vagas de aprendizagem nos órgãos públicos municipais; 5-Primeiro emprego estadual (estágio, bolsa- monitoria e residência técnica); 6-Curso de formação profissional para adolescentes; 7-Assessoramento técnico e financeiro aos

municípios priorizados para erradicação do trabalho precoce e preparação para o trabalho protegido. O quadro abaixo apresenta os responsáveis e os Programas.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Redes de Proteção; Programa Atitude; Comissão Estadual de Enfrentamento às Violências; Coordenação do Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil
SETP	Centro de Referência Especializado da Assistência Social; PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SESP	NUCRIA; SICRIDE; Disque Denúncia 181
SESA	Seminários, eventos, assessoria à rede de saúde
SEED	Formação Continuada dos educadores e publicações

QUADRO - 18 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 7

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
17/2007	PROGRAMA LIBERDADE CIDADÃ Enfrentamento ao trabalho infantil Cursos Publicações	100.000,00 50.000,00
19/2007	PROGRAMA ATITUDE Qualificação profissional e ampliação do Programa Aprendiz	3.178.000,00

QUADRO - 19 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 7

FONTE: A autora (2014)

Com o Desafio 8, a SECJ visou a ampliação de redes de proteção e de apoio às crianças, adolescentes, jovens e suas famílias, para tal planeja o Plano estadual de sensibilização e mobilização da sociedade pró-redes de proteção às crianças, adolescentes e jovens. Com os seguintes objetivos: 1-Organização da ação governamental de forma integrada em territórios priorizados pela vulnerabilidade e altos índices de violência, reunindo programas já existentes e criando novas alternativas; 2-Mobilização das instituições, recursos e pessoas para formar redes de proteção de apoio e de inclusão social para filhos e pais em situação de risco; 3-Capacitação de gestores; 4-Realização de eventos envolvendo diferentes setores da sociedade (empresas, organização de classes, entidades sociais, gestores públicos). Neste desafio, se encontra a intenção do trabalho intersetorial para a articulação do sistema de Garantias de Direitos. Abaixo estão dispostos os responsáveis e os referidos Programas.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Rede de Proteção; Formação Continuada dos Atores do SGD Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente; Campanhas
SETP	Ciranda dos Direitos

QUADRO - 20 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 8

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
17/2007	CONVÊNIO FEDERAL - Capacitação de Conselheiros Tutelares	350.000,00
17/2007	REDE DE PROTEÇÃO - Cursos e seminários	200.000,00
11/2009	Participação de Conselheiros Tutelares no V CONGRESSUL	30.000,00
19/2009	Custeio para participação de delegados na VIII Conferência Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.	135.980,00
09/2010	Apoiar projetos pré-aprovados do banco de projetos para 2011	5.000.000,00
09/2010	Publicar editais de apoio a projetos inovadores, para 2011.	1.000.000,00
09/2010	Apoio ao Plano Estadual de Enfrentamento à Violência, para 2011.	1.000.000,00
09/2010	Mapear a Rede de Proteção para 2011.	300.000,00

QUADRO - 21 DELIBERAÇÕES DO CEDCA RELACIONADAS AO DESAFIO 8

FONTE: A autora (2014)

Como Desafio 9, a SECJ elegeu o fortalecimento das estruturas de defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Com os seguintes objetivos: 1-Formação continuada de Conselheiros de Direitos e Tutelares e grupos de Defesa de Direitos; 2-Apoio à realização de Conferências Regionais, Estadual e Nacional; 3-Publicação de material de apoio para campanhas de garantia de direitos; 4-Produção de material didático-pedagógico para orientar atuação dos atores envolvidos no atendimento direto e no Sistema de Garantias de Direitos; 5-Implantação do Orçamento-Criança no âmbito estadual, regional e estímulo aos municípios para implantação do orçamento-criança; 6-Articulação estadual, regional e municipal dos órgãos públicos e não governamentais que atuam no atendimento e na garantia de direitos das crianças, adolescentes e jovens; 7-Defensoria pública especializada para a população infanto-juvenil.

De todos esses objetivos, destacamos a importância da implantação do Orçamento Criança, como garantia da prioridade absoluta.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Formação continuada dos atores do SGD; Publicações Sistema para Informação da Infância e Adolescência - SIPIA
SETI	Núcleos de Defesa

QUADRO - 22 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 9

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nº/ANO	DELIBERAÇÃO CEDCA	ORÇAMENTO APROVADO
08/2010	Equipar Conselhos Tutelares do Paraná	12.449.150,00

QUADRO - 23 DELIBERAÇÃO DO CEDCA RELACIONADO AO DESAFIO 9

FONTE: A autora (2014)

O Desafio 10, intitulado de “Participação Social da Juventude”. Vislumbra a possibilidade por parte dos jovens do exercício do protagonismo juvenil. Neste Desafio é importante ressaltar a incorporação do conceito de adolescência como primeira etapa da juventude, pois em nenhum momento se aponta mais para a participação adolescente, mas apenas da juventude.

Os objetivos desse Desafio se configuraram da seguinte forma: 1- Fortalecimento da organização e mobilização da juventude para desenvolvimento da consciência cidadã e da participação política, social e comunitária; 2- Comitês municipais de controle de vagas de contratos de aprendizagem; 3-Criação de bolsa auxílio para atuação social e cultural do jovem em programas ligados ao Pacto pela infância e Juventude – “Programa Atitude”; 3-Formação continuada dos jovens a partir dos grêmios estudantis e outros grupos organizados para sensibilização, mobilização e ampliação da participação social da juventude.

Podemos perceber pelos objetivos, a tentativa de organização da participação da juventude de forma burocrática, como executora de tarefas, como cumpridora de papéis junto a comunidade as quais pertencem.

Entre as deliberações, não houve valor consignado ao décimo desafio, pois já foram atribuídos ao desafio 6, relativo ao orçamento das deliberações 19/2007 e 09/2010. Abaixo apresentamos as responsabilidades e os Programas deste Desafio 10.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	Programa Diálogos com a Juventude; Conferência da Juventude
SETP	Projovem Adolescente
SERC	Paraná em ação; Portal da Comunidade

QUADRO - 24 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 10

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

O Relatório de Gestão da SECJ (2010) nos apresenta mais um Desafio do Pacto, inserido posteriormente à assinatura oficial. Neste Desafio, denominado “pela redução da mortalidade infanto-juvenil de causas evitáveis”, foi inserido o Programa PPCAM.

RESPONSABILIDADE	PROGRAMA
SECJ	PPCAM
SESA	Clínicas da mulher e da criança
SETP	Bolsa família
DETRAN	Trânsito seguro

QUADRO - 25 RESPONSÁVEIS DO EXECUTIVO PELO DESAFIO 11

FONTE: ADAPTADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO SECJ (PARANÁ, 2010)

Nesta tese consideramos esse Programa inserido no Desafio 3, em virtude do recurso a ele destinado pela deliberação 21/2009 do CEDCA.

A seguir organizamos um quadro que sintetiza as 10 metas ou desafios do Pacto, e apresenta a soma dos valores destinados à sua consecução (Quadro 26)

Vale ressaltar, que a soma de R\$246.960.924,14 não coincide com a soma dos valores trazidos nos quadros 2, 3, 4 e 5 trazendo a síntese das deliberações (R\$251.029.832,14), uma vez que elas decidiram sobre montantes que incluem saldos de valores não executados em anos anteriores, somados a recursos novos para os anos seguintes. Ao estudarmos os anexos dessas deliberações, tomamos o cuidado de excluir montantes das deliberações revogadas, bem como, considerar apenas o “dinheiro novo”, agregado no ano de sua publicação. Também por esta razão não foi possível fazer a atualização monetária desses valores.

DESAFIO	DESCRIÇÃO	ORÇAMENTO APROVADO	%
1	Por um ambiente familiar fortalecido e protetor: Plano Estadual de acolhimento familiar e institucional	24.307.201,15	9,84
2	Enfrentamento das Violências Contra Crianças e Adolescentes e Jovens: Plano estadual de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes e jovens.	8.873.704,00	3,59
3	Redução da Violência Juvenil: Plano de atenção ao adolescente em conflito com a lei – SINASE/PR.	62.103.288,99	25,15

continua

DESAFIO	DESCRIÇÃO (continuação)	ORÇAMENTO APROVADO	%
4	Combate ao uso de drogas e garantia de tratamento especializado em saúde mental: Plano Estadual de atenção à saúde mental da criança, do adolescente e do jovem.	8.591.600,00	3,48
5	Pela inclusão educacional efetiva: Programas especiais para o público jovem fora do Sistema Educacional ou em processo de retomada dos estudos – Política de Educação.	0,00	0,00
6	Pelo convívio social saudável, estimulante, interessante, criativo e produtivo: Plano Estadual de “Convivência Social Cidadã”.	119.292.000,00	48,30
7	Pela Erradicação do Trabalho Infantil e Ampliação das oportunidades de qualificação e inserção profissional dos jovens.	3.328.000,00	1,35
8	Pela ampliação de redes de proteção e de apoio às crianças, adolescentes, jovens e suas famílias: Plano estadual de sensibilização e mobilização da sociedade pró-redes de proteção.	8.015.980,00	3,25
9	Pelo fortalecimento das estruturas de defesa dos direitos das crianças e adolescentes e jovens.	12.449.150,00	5,04
10	Participação Social da Juventude		0,00
	SOMA	246.960.924,14	100,00

QUADRO - 26 SÍNTESE DOS VALORES APROVADOS EM DELIBERAÇÃO PELO CEDCA E DESTINADOS AO PACTO ENTRE 2007 E 2010

FONTE: A autora (2014)

Podemos observar no documento do “Pacto”, que para execução de cada desafio proposto houve definição de responsabilidades apenas para o Poder Executivo, não envolvendo, portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário.

É da competência única e exclusiva do Estado a medida de privação de liberdade, e de semi liberdade. O Estado do Paraná veio em um processo contínuo de adequação dessas medidas para a proposta do Sistema Nacional de Socioeducação – SINASE, como já pontuado anteriormente.

Verificamos que SECJ de 2007- 2010 em consonância com o SINASE reorganiza o Sistema Socioeducativo de Privação de Liberdade, mas faz um investimento nas ações Socioeducativas em Meio Aberto, por saber que as prisões de adolescentes decorrem de delitos como roubo (39,32%), por tráfico de drogas (23,28%) entre outros ligados a condições de pobreza e drogadição (PARANÁ, 2010). A SECJ investe nas medidas socioeducativas em meio aberto, indicando um mecanismo de reverter a lógica jurídica da privação de liberdade, em conformidade com o SINASE.

7.3 OS PROGRAMAS CONDUZIDOS PELA SECJ

Entre os programas que foram conduzidos pela SECJ nesse período encontram-se o programa “Crescer em Família”, o Programa “Liberdade Cidadã”, o “Programa Atitude” e o Programa de Proteção a Criança Ameaçada de Morte - PPCAAM, sendo este último um programa do governo federal.

Na análise da síntese dos desafios e seus respectivos recursos (quadro 26), tomamos as três ações com maiores percentuais de destinação do recurso do FIA, e constatamos que o Desafio 1 ficou com 9,84% (R\$ 24.307.201,15) para desenvolvimento do acolhimento institucional dentro do Programa Crescer em Família. O Desafio 3 ficou com 25% (R\$ 62.103.288,99) e destinou-se às medidas socioeducativas, com a construção de Centros de Socioeducação (CENSE), Programa Liberdade Cidadã, PPCAAM e para as medidas de semiliberdade. O maior montante, 48,30% (R\$119. 292. 000,00) foi destinado ao Desafio 6 “Convivência Social Cidadã”. A partir dessa nossa categorização, na qual explicitamos os responsáveis e os valores consignados a cada desafio, constatamos a trajetória da política da SECJ, tanto para a articulação setorial quanto para o desenvolvimento das ações intituladas “Convivência Social Cidadã”. Esse movimento visou imprimir novas ações dentro da perspectiva de medidas em meio aberto e das ações preventivas, que se traduziram no “Programa Atitude”, programa este que foi a grande síntese e expressão do “Pacto” e ocupou a gestão da SECJ de 2008 a 2010.

7.3.1 Programa Crescer em Família

O Programa Crescer em Família foi editado para garantir e preservar o direito de crianças e adolescentes, a Convivência Familiar e Comunitária, nas modalidades de “Acolhimento Familiar” e “Aprimoramento do Acolhimento”.

O “Acolhimento Familiar” consistiu em efetuar mobilização de famílias voluntárias, para atuarem como cuidadoras de crianças e adolescentes em situação de risco por curto período. Serviu como uma alternativa ao acolhimento institucional

e visou romper com a cultura da institucionalização, e fortalecer a doutrina da proteção integral (CEDCA, 2007, Deliberação 20).

Neste sentido, este Programa se propôs a substituir paulatinamente o “Acolhimento Institucional”, ficando este último também para casos excepcionais e provisórios. O afastamento da criança e adolescente de sua família de origem pode ocorrer por diversas formas de violações de direitos. Verificada tais ocorrências, busca-se dentro do parentesco próximo, o acolhimento das vítimas para se exercer a tutela ou guarda das mesmas. Quando se esgotam essas possibilidades, busca-se “como alternativas o acolhimento institucional ou familiar, sendo este último à colocação da criança ou adolescente em família substituta, na forma de guarda.” (CEDCA, 2007, deliberação 20).

O Programa crescer em Família incentivou o atendimento de crianças e adolescentes na modalidade de guarda provisória, no âmbito municipal. Os objetivos do programa se configuraram da seguinte forma:

Objetivo Geral - Acolher crianças e adolescentes afastados de suas famílias de origem, em família de origem ou extensa, visando garantir a proteção integral dos acolhidos, respeitando suas necessidades biológicas, afetivas e sociais, até seu retorno à família biológica ou colocação em família substituta. Objetivos específicos: 1- Reduzir a população infanto-juvenil atendida na modalidade de acolhimento institucional; 2- Garantir o acolhimento da criança e adolescente ou grupos de irmãos na modalidade de acolhimento familiar; 3- Assegurar de forma fundamental e prioritária a reintegração familiar; 4- Envolver a rede de atendimento municipal, articulando os poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público numa ação conjunta, na garantia dos objetivos propostos; 5- Modificar o modelo de acolhimento, levando-se em conta os benefícios da acolhida familiar; Refletir sobre as razões que motivam o afastamento familiar; 6- Identificar os fatores da dinâmica familiar e as questões socioeconômicas envolvidas; Acompanhar as famílias de origem e famílias extensas (quando for o caso), através de uma equipe técnica preparada. (CEDCA, 2007, Deliberação 20).

O “Aprimoramento do Acolhimento Institucional” intencionou o desenvolvimento de novas práticas. A ideia seria romper com a cultura da institucionalização e, com isso, fortalecer a doutrina da proteção integral com a preservação dos vínculos familiares. “Assegurando aos acolhidos a provisoriedade da medida, a celeridade dos procedimentos e a garantia do tratamento individualizado, além da preservação dos vínculos familiares e comunitários”. (CEDCA, 2007, deliberação 20).

Passados 20 anos da criação do ECA, o Estado tenta reverter a lógica implantada por ele próprio da “situação irregular” de crianças e adolescentes,

desta vez, confere à família o lócus privilegiado de mediação do sujeito com a coletividade, investindo recurso na modificação do discurso hegemônico da institucionalização. Este procedimento trabalha com a ideia de valorização do espaço comunitário, que se aproxima da perspectiva de descentralização das políticas sociais, como previsto na LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social. Com isso, compete ao município, o desenvolvimento do Programa, ficando sob a responsabilidade do Estado, o repasse financeiro e o acompanhamento técnico do Programa. Como afirmamos anteriormente, tais mudanças nas formas de atenção se relacionam com o processo de desativação de grandes instituições (asilos, manicômios, internatos para deficientes) sua substituição por formas de convivência em espaços pequenos e mais individualizados, que simulem o processo de “normalidade” da comunidade local, especialmente, o modelo familiar “tradicional” que passa a ser reproduzido em abrigos no formato “casas – lares.”

Lazzarini (2007) nos indica que, em 2005, existiam abrigos em 154 municípios paranaenses, perfazendo um total de 285 abrigos. A maior concentração desses abrigos se faziam presentes na capital, 66 no total; eram 41 na Região Metropolitana; em Ponta Grossa 27; e Foz do Iguaçu contava 24 programas de abrigo.

Dos 285 abrigos, 53,1% estiveram sob a responsabilidade de organizações não governamentais, dentre as quais, 46% eram de caráter religioso, sendo que 24% de cunho católico, 19% de cunho evangélico e 3% espíritas. Os demais são abrigos públicos municipais e apenas um, abrigo estadual. (LAZZARINI 2007, p. 10). Esses abrigos foram forjados em 1990, coincidindo com a promulgação do ECA. Segundo o autor, esses abrigos se apresentavam sem especialização nos atendimentos, 12% atendiam crianças oriundas das ruas, 14% atendiam vítimas de violência, 4% atendiam portadores de necessidades especiais e 1% portadores de HIV/AIDS.

Em 2005, estavam sendo atendidas em abrigos no estado do Paraná 3.786 crianças e adolescentes, o percentual de meninos se apresentava maior (55%) do que o de meninas (43%). 93% desse total moravam nestes abrigos e 3% passava a semana na instituição e, nos finais de semana, retornavam aos seus familiares.

As crianças e adolescentes que necessitam da intervenção do Estado são encaminhados aos abrigos, na sua maioria (87%), através do Conselho Tutelar. Desse total, 70% em consonância com a V ara da Infância e Juventude e 42 % em ação conjunta com o Ministério Público; 11% são encaminhados pela Secretaria Municipal de Ação Social e 3% encaminhados pela própria família. A pesquisa indica também que 10% desses encaminhamentos são realizados por ação exclusiva do Conselho Tutelar e 2% por ação da polícia. (LAZZARINI 2007, p. 17).

Na amostra, a idade destas crianças e adolescentes varia de menos de 01 ano de idade até 21 anos. Quando analisadas as categorias raça/cor, constatou-se que 43% são brancas, 26% pardas, 8% preta, 1% indígena e 1% amarela. O autor também nos indica que, dos 271 entrevistados, 21%, ou seja, perto de 57 pessoas informaram que não responderiam esta questão, pois a mesma era preconceituosa. (LAZZARINI 2007, p. 17). Podemos interpretar essa recusa como uma forma de defesa, dos filhos, que, poderiam sofrer discriminação posterior. Portanto, tal resistência de resposta pode sugerir um número muito maior de crianças e adolescentes pretas e pardas, o que ampliaria sua representação nessa população.

TABELA 1 - QUANTIDADE DE CRIANÇAS E/OU ADOLESCENTES NOS ABRIGOS POR IDADE, SEGUNDO RAÇA/COR EM 2005

IDADE (em anos completos)	RAÇA / COR					Total
	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	
Menos de 1 ano	128	5	23	1	3	160
1 ano	82	2	23	1	1	109
2 anos	79	11	38	1	0	129
3 anos	62	9	44	2	0	117
4 anos	65	5	43	0	1	114
5 anos	48	9	47	2	0	106
6 anos	81	8	34	0	1	124
7 anos	86	13	45	0	1	145
8 anos	75	20	76	0	1	172
9 anos	97	20	64	1	1	183
10 anos	112	29	50	0	1	192
11 anos	108	12	69	3	2	194
12 anos	137	16	84	2	2	241
13 anos	103	27	74	2	5	211
14 anos	110	40	80	1	1	232
15 anos	128	28	72	4	0	232
16 anos	81	24	53	3	1	162
17 anos	58	20	45	3	0	126
18 anos	25	3	18	0	0	46
18 a 21 anos	31	2	15	6	0	54
Total de respostas	1696	303	997	32	21	3049
Sem resposta						827
Total de crianças e/ou adolescentes abrigados						3876

FONTE: CEDCA (2007)

Podemos perceber que a maior concentração de abrigamento se encontra no período etário de 07 anos a 15 anos, em aumento crescente, com diminuição a partir dos 16 anos, e apresentando sua maior redução de 18 a 21 anos.

Ao analisar os dados de violações de direitos fundamentais de crianças e adolescentes paranaenses registrados no SIPIA pelos Conselheiros Tutelares, no ano de 2006, por cor/etnia constata “o percentual de violações das categorias branco (68,52%) e amarelo (0,30%) inferior ao índice na população (81% e 0,6% respectivamente), ao passo que para pardos (15% da população 26,87% de violações) e pretos (3% da população e 4,31% das violações)” (SILVA 2010, p. 27). Na tabela acima, nessa população de crianças abrigadas, a sub-representação de crianças brancas e a sobre-representação de crianças negras é de maior amplitude do que a de casos de violação registrados naquela pesquisa, que constatou um aumento de violações registradas no Sistema para Informação da Infância e Adolescência - SIPIA nesse período. Segundo o autor, a representatividade aumentada nestes grupos de violações vem corroborar a desigualdade racial observada em outras pesquisas brasileiras, em que os indicadores sociais se apresentam melhores para os brancos e piores para pardos e pretos. “O esperado, que o grupo de negros (“preto” e “pardo”) tivesse um índice de violação superior ao seu percentual na população, foi observado” (SILVA 2010, p. 27).

Na referida tabela, se fizermos essa junção “pretos” e “pardos” (negros) obteremos um número bastante significativo de crianças abrigadas nesta categoria.

Em relação aos 21% de entrevistados que se recusou a fazer essa classificação, Silva (2010, p. 27) indica que “abordar temas relativos à classificação racial e ao racismo é, via de regra, evitado nas relações cotidianas de brasileiros”. (SILVA 2010, p. 27).

O relatório final de gestão da Secretaria da Criança e Juventude – SECJ (2010) trouxe alguns resultados referentes ao “Programa Crescer em Família”, referentes a “Reintegração Familiar” e “Acolhimento Protetor ou de Qualidade”.

No que tange à reintegração familiar, os dados dos levantamentos do Programa Crescer em Família indicaram: 47,12% de retorno ao ambiente familiar em 2009; Diminuição de 10% de 2009 a 2010 no índice de regresso das crianças ao abrigo (de 21,79% para 11,21%); Aumento das instituições que desenvolvem acompanhamento com famílias com vista à reintegração: de 70,97% para 96,77%. Em relação ao Acolhimento Protetor, que pode ser

entendido como garantia das necessidades e direitos das crianças e adolescentes, observa-se: Diminuição no índice de crianças e adolescentes com mais de dois anos de permanência na instituição: 19,61%(segundo trimestre de 2010) e 40,70%(pesquisa CEDCA, 2005); Diminuição da porcentagem de crianças com irmãos acolhidos em outras instituições: 14,08% (primeiro trimestre 2009) e 6,56% (segundo trimestre 2010); Aumento de crianças e adolescentes que receberam semanalmente visitas da família de origem ou extensa: 17,28% (no segundo trimestre de 2010). (PARANÁ 2010, p. 90-91)

O que nos chama a atenção no Relatório, é que a SECJ aponta que houve uma mudança na tendência dos motivos que levavam ao afastamento de crianças e adolescentes do ambiente familiar, a partir do Crescer em Família, quando comparada a pesquisa sobre abrigos realizada pelo CEDCA, em 2005.

TABELA 2 – COMPARATIVO DOS MOTIVOS DE ABRIGAMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2005 E 2010

MOTIVO	CRESCER em FAMÍLIA (2010 segundo trimestre) %	CEDCA 2005 (%)
1- Dependência Química de Pais ou Responsáveis (grifo no original)	17,57%	13,40%
2- Abandono pelos Pais ou Responsáveis	16,00%	24,50%
3- Violência Doméstica (grifo no original)	14,29%	9,70%
4- Vivência de Rua	7,57%	6,90%
5- Abuso Sexual por pais ou responsáveis	5,29%	3,40%
6- Prisão dos Pais ou Responsáveis	4,86%	3,10%
7- Óbito dos pais ou Responsáveis	3,86%	5,50%
8- Ameaça de Morte Praticada por pais ou responsáveis	0,43%	
9- Outros Motivos (Negligência, pobreza)	30,14%	10,90%
10- Carência de recursos Materiais da Família ou responsáveis		6,70%
11- Sem informações		15,90%
SOMA	100,00%	100,00%

FONTE: PARANÁ (2010)

Quando analisamos a tabela acima, verificamos que, em primeiro lugar, se encontra a pobreza e a negligência como motivo de abrigamento com 30,14%, tendo triplicado este índice; seguido da dependência química dos pais com 17,57%; na sequência vem o abandono pelos pais com 16%; seguido da violência doméstica com 14,29%. Evidencia-se um retrocesso da política, uma vez que a pobreza é, mais uma vez, o motivo de abrigamento de crianças, assemelhando-se a práticas quando da vigência do antigo Código de Menores de 1979, contrariando o ECA.

7.3.2 Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

O Programa de Proteção à Criança e Adolescentes Ameaçados de Morte-PPCAAM-PR é um Programa Federal, e o Estado do Paraná aceitou implantá-lo, destinou-se a oferecer proteção especial a crianças e adolescentes ameaçados de morte ou em risco de serem vítimas de homicídio. Foi instituído no âmbito da SECJ, pelo Decreto Estadual número 6.489/2010 e firmado convênio entre a SECJ e a Associação para Vida e Solidariedade - AVIS, entidade não governamental que executou diretamente o Programa. A meta a ser atingida no prazo de um ano seria de 40 adolescentes. O Recurso para o desenvolvimento das ações foi proveniente do FIA estadual, no valor de R\$1.163.514,00.

7.3.3 Programa Liberdade Cidadã

Já o Programa “Liberdade Cidadã” foi implantado como forma de atender as prerrogativas teóricas e conceituais do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE. Ou seja, apresentou como objetivo estruturar, orientar, qualificar e propor o fortalecimento de programa socioeducativo em meio aberto, com valorização e reconstrução da trajetória de vida de adolescentes sob medidas, a partir dos vínculos familiares e comunitários, como prevê o ECA. Também valorizou a municipalização dessa medida, como previa a orientação do SINASE. (PARANÁ, 2010, CEDCA. p.78).

Os Programas de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, obtiveram respaldo técnico e financeiro do Estado do Paraná, por intermédio do Programa Liberdade Cidadã.

A Secretaria de Estado da Criança e da Juventude - SECJ, buscando unir forças na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, aprovou junto ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA-PR o

Pacto pela Infância e Juventude que estabeleceu como uma de suas prioridades o desafio da redução da violência juvenil, respaldando com efetividade os programas de atendimento socioeducativo. O Programa Liberdade Cidadã veio para estruturar, orientar e qualificar o fortalecimento dos Programas Socioeducativos de restrição e de privação de liberdade, abrangendo também o meio aberto; A linha de ação contempla a qualificação profissional do adolescente; o trabalho conjunto para fortalecimento dos laços familiares; o desenvolvimento de atividades de esporte, cultura e lazer; e a melhoria e estruturação dos espaços de atendimento. (PARANÁ, 2010, p.78).

As diretrizes deste Programa não foram descritas no Relatório de Gestão da SECJ. Portanto, para descrevê-las, nos utilizamos das diretrizes do SINASE, referente a este tipo de medida, por entendermos que este Programa é a objetivação dos eixos do SINASE, referente à medida socioeducativa em meio aberto.

Específico às entidades e/ou programas que executam a medida socioeducativa de prestação de serviço à comunidade: 1) identificar, nos locais de prestação de serviço, atividades compatíveis com as habilidades dos adolescentes, bem como respeitando aquela de seu interesse; 2) garantir que todos adolescentes tenham profissionais – referência socioeducativo e orientador socioeducativo nos locais de prestação de serviço acompanhando-os qualitativamente; 3) acompanhar a frequência do cumprimento da medida no local de prestação de serviços; 4) realizar avaliações periódicas, no mínimo com frequência quinzenal com a referência socioeducativa e mensal como os orientadores socioeducativos dos locais de prestação de serviço. As mesmas não devem estar reduzidas a relatos documentais. (Estes são importantes, mas a interação, o diálogo, o contato pessoal contribuem significativamente para uma compreensão da abordagem pedagógica necessária ao acompanhamento dos adolescentes; 5) garantir que os locais de prestação de serviço comunitário sejam Unidades que compartilhem dos mesmos princípios e diretrizes pedagógicas do SINASE e consequentemente das entidades de atendimento socioeducativo. **Específico às entidades e/ou programas que executam a medida socioeducativa de liberdade assistida:** 1) garantir uma equipe profissional – técnicos e orientadores sociais – responsável pelo acompanhamento sistemático ao adolescente com frequência mínima semanal. Nos casos de Liberdade Assistida Comunitária (LAC), em que existam técnicos e orientadores comunitários, é obrigatório o acompanhamento técnico aos orientadores, não excedendo a vinte orientadores por técnico. Cada orientador comunitário poderá acompanhar simultaneamente até dois adolescentes. Nos casos de Liberdade Assistida Institucional (LAI) cada técnico poderá acompanhar simultaneamente vinte adolescentes, no máximo. (2) assegurar que os encontros entre orientadores sociais comunitários e adolescentes tenham frequência de, no mínimo, três vezes na semana; e entre técnico e orientador social comunitário/voluntário encontros com frequência, mínima, quinzenal. (3) assegurar que os encontros entre orientadores sociais comunitários e adolescentes tenham frequência de, no mínimo, três vezes na semana; e entre técnico e orientador social comunitário/voluntário encontros com frequência, mínima quinzenal. **Específico às entidades e/ou programas que executam a medida socioeducativa de semiliberdade.** 1) garantir que os encontros (acompanhamento técnico) individuais tenham frequência mínima quinzenal; e os grupais, frequência mínima semanal; 2) estabelecer uma processualidade na organização (agenda) das atividades externas de

cada adolescente, de forma a ajudá-lo a compreender a intencionalidade socioeducativa de tais saídas; 3) articular-se com os demais programas de atendimento socioeducativo visando, no caso de progressão e/ou regressão de medida socioeducativa, assegurar a continuidade do trabalho desenvolvido; 4) organizar o regimento interno, o guia do adolescente e o manual do socioeducador de modo que esses documentos sejam partes do conjunto institucional e guardem, entre si, relações de coerência e complementaridade. (SINASE, 2006, p. 55-57).

Em consideração a essas diretrizes, o Programa Liberdade Cidadã foi o articulador da política socioeducativa pela SECJ. Ressaltando, que o próprio SINASE indica que se deve valorizar mais as medidas em meio aberto, utilizando a privação de liberdade como último recurso. Entendemos que essa prerrogativa foi assumida pela SECJ, com o “Pacto pela Infância e Juventude, que estabeleceu como uma de suas prioridades o desafio da redução da violência juvenil, respaldando com efetividade os programas de atendimento socioeducativo. O Programa Liberdade Cidadã veio para estruturar, orientar e qualificar o fortalecimento dos Programas Socioeducativos de restrição e de privação de liberdade, abrangendo também o meio aberto” (PARANÁ, 2010, p. 78). No que se refere ao Programa, a SECJ intencionou:

Apoio técnico; capacitação das medidas em meio aberto; publicações; cofinanciamento dos Programas de e Prestação de Serviços à Comunidade; previsão de atendimento de mais de 8.000 adolescentes em 49 municípios, o que representa 82% da demanda do Estado; investimentos no atendimento direto aos adolescentes: qualificação profissional, atendimento às famílias, cultura, esporte e lazer, melhoria e estruturação de espaços e aumento da equipe de atendimento; Cofinanciamento de 4,3 milhões em 2008 e de 4,9 milhões em 2009, sendo consolidado como uma política de cofinanciamento continuada (PARANÁ 2010, p.81,82).

O Programa Liberdade Cidadã possuiu interface com o Programa Atitude, com isso, defendemos a ideia de que o Programa Atitude foi o meio que a SECJ utilizou na tentativa de mudar o referencial em relação às medidas socioeducativas no Paraná. Ou seja, mudar a lógica da percepção dessa população pela sociedade, que via de regra é considerada como sendo problemática.

7.3.4 Programa Atitude

A articulação para a criação do Programa Atitude se deu em 2007, com as discussões estabelecidas no CEDCA acerca dos repasses de recurso do FIA aos municípios, quando a então Secretária da Criança ocupava presidência do CEDCA.

Nas discussões técnicas do Conselho, naquele momento, o CEDCA estava rediscutindo qual era o sentido dos repasses do FIA aos municípios e qual era a efetividade dos repasses pela sistemática que estava sendo feita até aquele momento. A avaliação que foi feita durante o ano de 2007, é que havia uma lógica de rateio no recurso do FIA com pouca efetividade para as ações, porque em geral se tinha inúmeros convênios para todos os municípios do Estado no valor de R\$ 5.000,00; 10.000,00 e 20.000,00 e que com a dispersão desse recurso não se conseguia **transformar a realidade. O CEDCA não possuía nenhuma proposta alternativa de intervenção**, foi aí quando se pensou que parcelas da população infanto-juvenil são mais expostas a violência e, portanto, são mais vulneráveis que outras. Essa identificação se deveu ao fato de que naquele momento, a SECJ estava construindo alguns diagnósticos que apontavam, como também alguns dados do SIPIA já mais sistematizados, apontando que as grandes cidades era as que apresentavam mais situações de violação de direitos, o mapa da violência com números de homicídios de jovens que já apontava municípios do Estado do Paraná concentrando os maiores índices, nós tínhamos nas mãos um **relatório estatísticos das internações de adolescentes** e com esse quadro a gente começou a cruzar onde se tinha maior violação de direitos do SIPIA, tinha também maior número de homicídios de adolescentes, **tínhamos maior número de adolescentes sendo internados por conflito com a lei**. Então, a partir da análise do Conselho, de que aquela sistemática de repasse do FIA não estava sendo eficaz para a transformação da política. Então, a partir dos dados começamos a pensar qual poderia ser **a estratégia de concentração do recurso nas áreas que estavam concentrando problemas**. Para se ter uma ideia, dessa concentração, os 10 municípios que foram selecionados para o Programa Atitude naquele momento de 2007, concentravam 70% dos problemas da área da criança e adolescente considerando todos esses indicadores. Até porque, concentrou população e, portanto, concentrou significância do problema. **Que problema era?** A gente queria então **é ter um programa que incidisse sobre os fatores de risco da criança e adolescente a exposição da violência, tanto a violência cometida pelo adolescente, como a praticada contra as crianças e adolescentes**. Dentro desse raciocínio, é que começamos a apensar que devia ser um programa para trabalhar a violência que não podia ter uma abordagem única e segundo, porque os fatores nos apontavam que a incidência da violência estava ligada a questão da renda, porque os territórios eram deprimidos economicamente, tava relacionada também a questão de culturas, da existência ou não da rede de proteção (Entrevistada 3 Grifo nosso).

A ausência de políticas públicas que garantam direitos se encontra na base desse questionamento. Na área da política da criança e juventude, apesar dos

avanços dos instrumentos normativos, das institucionalidades constituídas, a garantia de direitos ainda se situa no nível do discurso. Colocando o público da política, subalternizados à desigual distribuição dos benefícios das políticas sociais, como nos indicou Rosemberg (2008 p.1-2).

Se nos dias atuais as crianças os adolescentes e as juventudes já possuem o reconhecimento social, como sujeitos de direitos, respaldados pelos instrumentos normativos, no quesito redistribuição de recursos materiais, precisamos avançar muito.

Para Fraser (2002), o reconhecimento surge como uma dimensão fundamental, mas limitada de justiça social. E longe de ser único meio de orquestração de toda a subordinação social, a ordem de reconhecimento da sociedade capitalista é apenas um aspecto de um grande complexo que inclui também mecanismo de mercado. Portanto, uma abordagem centrada exclusivamente sobre o reconhecimento é insuficiente. A justiça requer tanto reconhecimento quanto a redistribuição. A redistribuição buscaria o fim do fator de diferenciação grupal, enquanto o reconhecimento estaria calcado no aspecto que é particular a um grupo.

Do ponto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às de classe, baseadas na estrutura econômica da sociedade. Aqui, a quintessência da injustiça é a má distribuição, em sentido lato, englobando não só a desigualdade de rendimentos, mas também a exploração, a privação e a marginalização ou exclusão dos mercados de trabalho. Consequentemente, o remédio está na redistribuição, também entendida em sentido lato, abrangendo não só a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização dos processos através dos quais se tomam decisões relativas ao investimento. Do ponto de vista do reconhecimento, por contraste, a injustiça surge na forma de subordinação de estatuto, assente nas hierarquias institucionalizadas de valor cultural. A injustiça paradigmática neste caso é o falso reconhecimento, que também deve ser tomado em sentido lato, abarcando a dominação cultural, o não reconhecimento e o desrespeito. O remédio é, portanto, o reconhecimento, igualmente em sentido lato, de forma a abarcar não só as reformas que visam revalorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais de grupos discriminados, mas também os esforços de reconhecimento e valorização da diversidade, por um lado, e, por outro, os esforços de transformação da ordem simbólica e de desconstrução dos termos que estão subjacentes às diferenciações de estatuto existentes, de forma a mudar a identidade social de todos (FRASER, 2007, p. 11-12).

Mediante a realidade que se apresentava, a SECJ em seu planejamento deu outro direcionamento ao recurso do FIA, quando investiu na ideia junto com o CEDCA, de mudar a realidade de crianças e jovens. Nesse sentido, a prioridade

absoluta de crianças e jovens na perspectiva da SECJ destinou recursos em maior volume para o Programa Atitude, entenda-se “Plano Estadual de Convivência Cidadã”, com vista a “modificar a realidade” vivida por esse público, utilizando de perspectiva de valorização de novas formas pedagógicas que diminuísse a demanda de jovens em conflito com a lei. Nesse aspecto, a SECJ estabeleceu uma nova relação com a realidade local, que deu suporte as suas ações, denotando a natureza cognitiva e normativa da sua decisão.

Na tentativa de implementar a Política de Direitos Humanos de Crianças e Jovens, com mais eficiência, a SECJ formula seus objetivos assentada em nova significação do problema como uma alternativa de intervenção. O planejamento da SECJ apontou para uma nova relação com o mundo que se consubstanciou no quadro geral da ação, qual seja, o “Pacto pela Criança e Juventude” e o “Programa Atitude”.

No que se refere à realidade vivenciada por crianças e jovens paranaenses, o IPARDES, já em (2003), na segunda gestão do Governo Requião, apontava para o fenômeno do crescimento populacional no Paraná, que se mostrava com uma nova especialidade, conjugando aglomerados de municípios cada vez mais populosos com “crescimento da população elevado, sempre superior à média do estado e contínuo desde os anos 1970-1980, particularmente na área metropolitana de Curitiba” (IPARDES, 2003, p. 05).

O mesmo órgão também indica que, no referido período, a população de baixa renda, em números absolutos, passa de 764.175 entre os ocupados para 888.525 pessoas, e que, em seu conjunto, 19% recebiam até 01 salário mínimo. Isto aponta para o fato de que a pobreza perpassa até o próprio mercado de trabalho. “Esta evidência pode ser interpretada como uma medida de subemprego, no mercado de trabalho paranaense. As áreas metropolitanas são as regiões que têm perdido seu posto de trabalho e sofrido maior perda de renda” (IPARDES, 2003, p.51).

Em 2005, no Paraná, existiam 1.348 adolescentes em medidas socioeducativas de internação e 2.436 em internação provisória, que apresentavam o seguinte perfil:

FATOR	INTERNAÇÃO PROVISÓRIA	INTERNAÇÃO
SEXO ⁹¹	Masculino: 90%	Masculino: 93%
	Feminino: 10%	Feminino: 3%
IDADE	16 anos: 27,6%	16 anos: 24%
	17 anos: 34,3%	17 anos: 39%
SITUAÇÃO DOMICILIAR	Mora com um dos pais: 47,9%	Mora com um dos pais: 43%
	Mora com ambos os pais: 29,6%	Mora com ambos os pais: 35%
SITUAÇÃO ESCOLAR	Abandonou o 1º grau: 60,8%	Abandonou o 1º grau: 40%
	Cursando o 1º grau: 22,6%	Cursando o 1º grau: 11%
SITUAÇÃO OCUPACIONAL	Não trabalhavam: 53,2%	Não trabalhavam: 34%
	Nunca trabalhou: 21%	Nunca trabalhou: 46%
VÍNCULO EMPREGATÍCIO	74,6% não registrado	Não registrado: 44%
		Não informado: 48%
PASSAGEM	Primários: 58%	Primários: 77%
	Reincidentes: 42%	Reincidentes: 23%
DELITOS MAIS FREQUENTES	Roubo: 35%	Roubo: 38%
	Crime com entorpecentes: 13%	Crime com entorpecentes: 9%
	Furto: 12%	
USO DE SUBSTÂNCIAS	Usuários ou já usaram: 63,8%	Usuários ou já usaram: 82%
	Nunca usou: 31,2%	Nunca usou: 12%
TIPOS DE SUBSTÂNCIAS	Maconha: 41%	Maconha: 42%
	Crack: 22%	Crack: 16%
	Álcool: 15%	Álcool: 18%
MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA	Curitiba: 28%	Curitiba: 8%
	Londrina: 19%	Londrina: 11%
	Cascavel: 10%	Cascavel: 11%
	Foz do Iguaçu: 10%	Foz do Iguaçu: 18%
Nº de novas entradas	2.238 adolescentes	496 adolescentes

QUADRO 27 – PERFIL DOS ADOLESCENTES EM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

FONTE: IASP (2006b)

Diante deste cenário, crianças e adolescentes com baixa escolarização e nenhuma formação profissional são empurrados para o universo do trabalho informal, tornando-os vulneráveis às ocupações ilegais, tais como, tráfico de drogas, exploração sexual, pequenos furtos. Não encontrando respaldo nas políticas sociais se tornam reféns do processo de empregabilidade, conforme apontado por Lopes e Stoltz (2001).

⁹¹ A fonte utilizada não cita as razões da inconsistência da informação “fator sexo para internação”. Supostamente a somatória deveria fechar em 100%.

Em pesquisa realizada em Foz do Iguaçu, em 2001, subsidiada pela OIT, em uma amostra com 60 crianças e adolescentes exploradas sexualmente, com variação de idade dos 08 anos aos 18 anos, foi constatado que as mesmas, juntamente com o pai ou padrasto, eram os maiores responsáveis pelo orçamento doméstico. O quadro se consubstancia da seguinte forma: crianças, adolescente e o pai ou padrasto 33,30%, criança, adolescentes, irmãos e amigos 21,60%, criança, adolescente e a mãe 21,60% e criança, adolescente, mãe, pai ou padrasto 16,60% (LOPES E STOLTZ, 2001, p. 36).

O trabalho dessas crianças envolve sempre mais de uma atividade. Embora se tenha dado por outras fontes, nem sempre o fato de “fazer programa” ou de “fazer carícias” por dinheiro” é mencionado pelas crianças e adolescentes como trabalho. Permanece a observação das entrevistas realizadas com os importantes informantes-chaves: faz-se qualquer coisa para sobreviver e as crianças muitas vezes apanham se não trazem dinheiro para casa. As atividades de geração de renda são semelhantes às descritas pelas famílias. Destacam-se aqui as atividades de vendedor ambulante, engraxate, “fazer programa”, esmolar, catar latinha, papel, garrafa e cuidar de carro. (...) Chama a atenção o número de crianças que não frequentam a escola e o fato de ter significativo número de crianças trabalhando nas ruas com nível de escolaridade igual ou superior à 4ª série. [...] a renda mensal destas crianças está muito próxima à declarada pelas famílias. Na maioria das vezes gira em torno de R\$ 100,00 e R\$ 200,00 por mês. Em alguns casos constata-se uma elevação considerável deste valor chegando até R\$ 1.000,00 por adolescente. Esta renda se justifica pela realização de diferentes atividades, incluindo o fato de ser explorada sexualmente e de estar envolvida no tráfico de drogas. O que conseguem ganhar com essas atividades, pode representar um importante obstáculo para encontrar alternativas de apoio e substituição desse tipo de rendimento. No Brasil, os programas de subsídios às famílias para substituir o rendimento das crianças pela frequência escolar não tem ultrapassado R\$50,00 mensais, aproximadamente U\$21 (LOPES e STOLTZ, 2001, p. 46-47).

Quando focamos o olhar para o período alvo desse estudo, para ilustrar a situação da população jovem paranaense, entre os anos de 2007 a 2010, a partir de outros indicadores sociodemográficos, constatamos que a população infanto-juvenil paranaense vem perdendo participação na população total, visto que em 2000, tínhamos 4.567.856 habitantes entre 0 e 24 anos, passando para 4.221.463 em 2010, ou seja, essa população diminuiu 346.393 pessoas com decréscimo em 7,50% (IBGE, 2010b). Essa população infanto-juvenil em 2010 representava 39% da população total, com a seguinte proporção de jovens: 15 a 17 anos 5,5% e 18 a 24 anos 11,10% da população (IBGE, 2010a, p. 159), informando uma população jovem aproximada de 700.760 habitantes, ou 16,60%.

Na região sul do país, a taxa líquida de matrícula no ensino médio teve uma pequena variação positiva, saindo de 53.3 em 2007 para 54.41 em 2011. Já na análise da frequência escolar da população infanto-juvenil paranaense, vamos encontrar desigualdades étnico-raciais, cuja desproporção revela que crianças pretas e pardas até 5 anos têm maior frequência escolar – 37,8%, contra 34,2% de brancas. (baixa oferta e oferta pública de baixa qualidade nas áreas pobres e com maior população negra são responsáveis por estes índices) Já nas idades mais avançadas a frequência escolar é maior entre os brancos. Entre os pretos/pardos de 15 a 17 anos a frequência é de 77,2%, contra 81,8% dos brancos. Já na faixa de 18 a 24 anos, a desproporção é ainda maior, 22,9% contra 37,7% de brancos, sugerindo que a necessidade de ingressar no mercado de trabalho afasta pretos e pardos das escolas (IBGE, 2010a, p. 173).

Essa informação se articula com a continuidade dos estudos. No Paraná, entre os jovens de 18 a 24 anos, 10,9% só estudavam, 19,9% estudavam e trabalhavam e 49,4% só trabalhavam, ou seja, após a maioridade quase metade dos jovens deixam de estudar para exclusivamente trabalhar. A proporção de jovens ocupados entre 16 e 17 anos é de 39,4% e na faixa de 18 a 24 anos, passa para 69,30% (IBGE, 2010a, p. 175).

Ainda que numa situação ligeiramente mais confortável que a média nacional, os jovens paranaenses estudantes do 9º ano do ensino fundamental, também se sentem inseguros ao se deslocarem para escola, sendo que 5,2% deles deixaram de ir à escola (dentro dos últimos trinta dias da pesquisa) por falta de segurança. Se isolarmos e aferirmos somente estudantes da escola pública, esse número sobe para 8,5% (IBGE, 2010a, p. 178).

Se no trajeto para escola o problema dos paranaenses é menos crítico que o dos brasileiros, em geral, o mesmo não pode ser dito quando se fala em violência dentro da escola, pois 8,3% de estudantes do 9º anos do ensino fundamental envolveram-se em briga com presença de arma branca (6,1% é a média nacional) e 5,9% envolveram-se em brigas com presença de arma de fogo (4,0% é a média nacional) (IBGE, 2010a, p. 178).

O medo da violência na escola ou mesmo nos municípios se justifica pelas altíssimas taxas de homicídios verificadas no Paraná. O Mapa da Violência de 2012 (WASELFSZ, 2012) traz, entre outras coisas, as taxas de óbitos por homicídios de brasileiros na faixa de <1 e 19 anos de idade nas duas últimas décadas. A evolução

dessa taxa no período aqui focado (2007/2010) sai de 18 e vai para 18.8 homicídios por 100 mil mortes. Considere que, neste mesmo ano de 2010, a taxa média brasileira era de 13.8 e a da região sul era de 12.5 homicídios por 100 mil.

Trazendo essa taxa para a população de jovens, entre 15 a 24 anos de idade, vamos encontrar uma taxa de 66.2 homicídios, em 2007, que ainda se eleva para 72.6 homicídios, em 2010. Para efeito de comparação, a taxa de óbito brasileira entre jovens em 2010, era de 54.7 e a da região sul era de 47.1 (WAISELFISZ, 2013), ou seja, morrem 54% mais jovens paranaenses que seus pares na região sul do Brasil. O crescimento positivo paranaense foi de 9,66%, contra 3.1% da região sul, no mesmo período.

Se considerarmos a evolução, entre os anos de 2003 e 2010, a situação é mais trágica, pois o crescimento dessa taxa no Paraná é da ordem de 44.9% e, no sul, é de 27.30%. Com isso, o estado do Paraná sai da 15ª e vai para 9ª posição, no ranking nacional de violência entre os 27 estados da federação (WAISELFISZ, 2013, p. 37).

Com relação à questão étnica, mais uma vez, diferenças impactantes são encontradas. O Mapa da Violência de 2013 não nos oferece o dado, ano a ano, entretanto, nos informa que a variação da taxa de óbito por homicídio, no período 2002 a 2011, no Paraná, entre brancos foi de 46.9%, contra 61.8% para a população negra (WAISELFISZ, 2013, p. 85).

Com o objetivo de reverter essa realidade, o Programa Atitude foi aprovado pela Deliberação 019/2007 pelo CEDCA, como uma ação de proteção aos direitos de crianças e jovens, ficando sob a responsabilidade da Coordenação de Ações Protetivas da SECJ.

Depois da aprovação do CEDCA para a implantação do Programa, teve uma lacuna. Ou seja, o Conselho aprovou o Programa e de dezembro 2007 a abril de 2008 mais ou menos, foi para a aprovação das propostas dos municípios no Conselho e depois teve praticamente até julho a constituição dos convênios e o segundo semestre inteirinho de 2008 só para organizar e preparar as redes municipais para a chegada do Programa e para contratar as equipes. Então, a gente conseguiu em março de 2009 começar com as equipes de trabalho nos municípios (Entrevistada 4).

Percebe-se que o aspecto burocrático não imprimiu a celeridade necessária para que o Programa Atitude impactasse antes do final do mandato em 2010. verifica-se a insuficiência de prazo, para consecução dos objetivos propostos.

O montante consignado na deliberação 019/2009 para o Programa Atitude foi de R\$ 48.200.000,00, destinados ao financiamento de ações em várias frentes. Alguns critérios para seleção dos municípios participantes foram definidos, tais como:

1-Possuir população total acima de 70.000 habitantes – concentração populacional; 2-Apresentem receita per capita abaixo de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais); 3- Localizados em áreas metropolitanas ou conurbadas; Apresentem alto índice de violência juvenil, considerando os seguintes indicadores: a) número de apreensões de adolescentes em delegacias acima de 115 b) registros de procedência dos adolescentes internados em Unidades Socioeducativas superior a 20 c) perfil do adolescente em conflito com a lei com relação ao uso e ao tráfico de drogas; 4-Apresentem alta incidência de indicadores de violência praticada contra crianças e adolescentes, considerando os seguintes indicadores: a) número de homicídios de crianças e de adolescentes entre 1 e 19 anos acima de 10; b) número de registros de violência física, psicológica e sexual superior a 25; 5- Expressão de contraste econômico-social em um espaço territorial comum e próximo, intensificando os indicadores de violência urbana.(CEDCA, 2007).

Os municípios selecionados foram: Almirante Tamandaré; Cambé, Cascavel, Colombo, Foz do Iguaçu, Londrina, Pinhais, Ponta Grossa, São José dos Pinhais e Sarandi, sendo que, o município de Pinhais não aderiu à proposta e foi substituído pelo município de Piraquara.

Nesses municípios, foram realizadas as divisões dos núcleos do Programa Atitude, baseadas no número de habitantes, no qual o maior município receberia mais núcleos, sendo ao todo 34 núcleos.

Havia uma ausência de serviços públicos, não havia rede de proteção, uso de drogas, evasão escolar que verificamos pela ficha FICA e também os Conselheiros Tutelares que falavam da ausência de vínculos familiares, do papel da família e tudo mais. Então, foi nesse sentido que a gente pensou o Programa Atitude em territórios, que externasse essa característica de **altos índices de violência cometido contra crianças e praticados por adolescentes**, mas que fosse a partir de uma abordagem integrada, que a gente pautasse no Programa, a questão de rede, violência, da drogadição da família. Desse modo foi pensado que a abordagem teria que ser **territorial e multidisciplinar**. Então, nós começamos a pensar nesse formato e que a equipe deveria ser contratada e preparada pelo Estado, no primeiro momento se pensou em uma residência técnica na área social, essa foi a primeira ideia, porque a gente percebeu que na área da criança e adolescente, precisa-se capacitar pessoas, pois precisam entender o funcionamento do Sistema de Garantias de Direitos e atuar dentro dele. Por isso foi uma das primeiras ideias do Programa, ou seja, ter profissionais atuando como parte de uma residência técnica social, mas a inviabilidade jurídica e administrativa desse modelo acabou não permitindo esse formato. Então essa dificuldade foi sanada fazendo-se contratações temporárias e paralelamente fazíamos a formação deles por meio das Universidades, como o curso de especialização chamado de Políticas Públicas para Infância e Juventude. Para atuar nos territórios, precisaríamos de uma

equipe multidisciplinar para fazer essa abordagem mais integrada, um pouco mais abrangente do fenômeno da violência, a partir dessa definição percebemos que não podia fazer isso sem o município, foi aí que percebemos que a gente fez um modelo arriscado de gestão. Foi muito arriscado porque a gente se lançou num modelo de gestão que era compartilhada, o Estado garantiu as equipes e a capacitação e a metodologia de trabalho, e as prefeituras iriam executar o plano financeiro do Programa via repasse do CEDCA para os municípios por convênio. O mais importante foi porque naqueles municípios obviamente já havia uma estrutura de rede de serviços, mas eles não tinham aqueles territórios incorporados, eles não tinham aquelas populações alcançadas pelo Programa Atitude e eles não tinham os adolescentes alcançados, isso foi muito interessante. Quando existia uma rede, era a rede de Assistência Social, muito importante, foi fundamental para a nossa entrada, mas que alcançava a família, pela família o adolescente estava incluído, mas ele não era o foco ele não era o alvo da atuação, ele não era o alvo da atenção **ele não se entendia sendo o público de uma política pública na percepção dele**. Isso foi interessante, porque a gente conseguiu incorporar tanto os territórios desses municípios dentro da rede, e não só isso, a gente conseguiu incorporar os adolescentes como alvos dessas políticas (Entrevistada 3)

A fala evidencia que o planejamento da política da SECJ esteve focalizado no recorte de idade específico.

O Programa Atitude foi uma das ações planejadas pela SECJ que, juntamente com o Programa “Liberdade Cidadã,” visou atuar com mais afinco nos contextos territoriais municipais, entretanto, o Atitude teve um planejamento de ação maior, ou seja, visou operacionalizar os desafios do “Pacto”, com o intuito de mudar a realidade dos contextos territoriais, geradores de demandas para o Sistema socioeducativo.

Profissionalização, cultura, esporte e lazer, protagonismo juvenil, a questão da família, da drogadição e a questão das redes locais, das articulações. Eles apresentaram o plano a partir dos recursos pensados, eles apresentaram um plano com a distribuição de recursos nesse sentido, grande parte do recurso do Atitude serviu para estruturar serviços que não existiam nesses territórios. Então o CEDCA autorizou que dentro do Programa Atitude, fosse repassado recurso para a construção de CAPS Infantil e Juvenil e para álcool e droga. O CEDECA também autorizou que no Atitude fosse construído espaço específico para crianças e adolescentes e a gente teve a proposta de quadra, ginásio, Centros de Juventudes, espaço de convivência, CREAS especializado para crianças e adolescentes também propostos pelo o Programa Atitude (Entrevistada 3).

A ideia que a sociedade tem sobre juventude que entra em conflito com a lei foi alvo das ações do Programa Atitude, que ofereceu “oportunidades”, entendam-se serviços ausentes nestes contextos, para evitar que os jovens se envolvessem em tais conflitos, evidenciando o aspecto preventivo. Perceber-se a lógica “vir a ser”

como lógica preparatória para o futuro como nos indicou Silva e Souza (2009). Criou-se uma ideia em torno do Programa Atitude, como mecanismo de ampliação e valorização da juventude com uma linguagem próxima à utilizada pelos jovens.

A tônica do Programa foi a de articulação em rede, com grande ênfase na intersectorialidade, como forma de dinamizar o Sistema de Garantias de Direitos dos municípios.

Pensando então como seria o formato da gestão, decidimos por fazer convênios com os municípios. Nós começamos fazer as articulações, a Thelma, a própria Secretária foi em todos os municípios e chamou as lideranças do Estado nas regiões, das várias áreas, Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança para apresentar o Programa nos 10 municípios. Então, o Programa foi apresentado para essas referências e a partir dessas referências, orientamos os municípios que se tivesse interesse em fazer o Programa, eles deveriam montar um Comitê Gestor que contivesse essas representações setoriais de nível estadual e municipal e nós pedimos também que esse Comitê Gestor fosse composto de membros do Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança, aconteceu também de ter Comitê Gestor que se estabeleceu dentro do próprio Conselho de Direitos. Solicitamos também a participação do Ministério Público como membro, mas acompanhando a execução. E foi assim que aconteceu, os Comitês Gestores foram montados e depois, eles elaboraram o plano de trabalho, a proposta deles, de acordo com o modelo que a gente estruturou e o modelo era basicamente um plano de trabalho que contemplasse os eixos do Programa (entrevistada 4).

Os Comitês Gestores tinham as seguintes atribuições:

Comitê Gestor Estadual	Comitê Gestor Municipal
1-Promover o processo de diagnóstico, de articulação e de planejamento das ações propostas pela SECJ e CEDCA/PR;	1-Articular as ações programáticas dos órgãos governamentais e das entidades da rede, de forma a ampliar as ações nas áreas de intervenção;
2-Articular as ações programáticas de cada secretaria envolvida de forma a ampliar as ações nas áreas de intervenção;	2-Acompanhar e avaliar o planejamento e a execução das ações com o objetivo de rever e qualificar as ações em curso;
3-Acompanhar e avaliar o planejamento e a execução das ações com o objetivo de rever e qualificar as ações em curso;	3-Apoiar na definição das propostas e metas, bem como o acompanhamento da execução das ações do Programa;
4-Divulgar os resultados e impactos gerados a partir da ação proposta.	4-Apoiar as coordenações executivas;
	5-Garantir o apoio e a participação dos representantes dos setores que executam as políticas públicas;
	6-Divulgar os resultados e impactos gerados.

QUADRO 28 – DESCRITIVO DAS ATIVIDADES DOS COMITES GESTORES
FONTE: PARANÁ (2010)

Essas propostas foram construídas coletivamente, sabemos que alguns municípios fizeram isso muito bem, até articularam durante o processo do Programa. Outros municípios acabaram fazendo uma discussão mais restrita, dentro do âmbito da gestão municipal e acabou tendo dificuldades para conseguir articular os diversos atores. Teve município que já trabalhava articuladamente, encontramos um terreno fértil. E outros municípios a atuação, ou seja como pensar a criança e o adolescente intersetorialmente não estava acontecendo, com isso via-se uma desarticulação, até o Conselho de Direitos tentava incorporar, mas as vezes acontecia no município ou outro a tendência de puxar para a Assistência Social o Programa Atitude. Nós entendíamos que era uma maneira do município achar uma forma de execução, mas no momento que uma secretaria puxa, descaracteriza a proposta mais intersetorial (Entrevistada 3).

Com a ideia de conferir às políticas municipais um caráter não fragmentado, descontínuo administrativamente, o Comitê Gestor foi idealizado.

O próprio nome “Atitude” remete a uma perspectiva de ação. No caso do Programa significou assumir responsabilidade e compromisso. Ou seja, coloca no bojo dessas ações, o estado, a família e a sociedade como previsto na lei, com o intuito de atuação sobre as situações de vulnerabilidade social, as quais crianças e adolescentes estão inseridas. “E a partir dos impactos dessa intervenção, a Atitude de cada criança e cada jovem na apropriação de seus destinos, na construção de projetos de vida que possam superar as circunstâncias limitantes de sua inserção social e do exercício pleno de sua cidadania.” (SECJ/CEDCA, 2009). Denota-se aqui, a tendência em trazer para a esfera do individual o enfrentamento de problemas gerados pelo sistema social e econômico, aliado à ausência de políticas públicas com efetividade.

Segundo Shocher e Leite (2011), a contratação dos profissionais para execução das ações do Programa foi planejada para ficar sob a responsabilidade da SECJ, em virtude da impossibilidade jurídica encontrada pelos municípios, de contratarem profissionais com recursos advindos de convênios. A seleção desses profissionais foi prevista para ser através de um processo seletivo simplificado.

Foram também previstas capacitações dos profissionais e, também, dos atores que compõem as redes de serviços dos municípios selecionados, e os gestores municipais e estaduais. Essas capacitações foram previstas para serem realizadas de forma descentralizada.

O planejamento previa para constituição da equipe do Programa profissionais de cinco áreas, para os 34 núcleos do Atitude, distribuída da seguinte forma: 02 (dois) psicólogos, 01 (um) assistente social, 01 (um) Educador Físico, 01

(um) Arte Educador, além de estagiários, voluntários e até 50 “bolsistas atitude”, sendo que, para cada dois núcleos haveria 01 (um) cientista social.

Para que as ações nos municípios se mantivessem focalizadas na população alvo, foi previsto a realização de diagnóstico participativo, visando mapear os territórios de atuação e estabelecer a aproximação com os serviços locais, lideranças comunitárias e os próprios moradores. No entanto a SECJ, em 2008, enfrentou dificuldades decorrentes das eleições municipais.

Um problema que teve um efeito negativo para o Programa foi que no segundo semestre de 2008 para 2009, houve a troca de gestão municipal, então a gente teve um percurso de um ano de trabalho em 2008 de articulação, amarração perdido. Mudou o prefeito, mudou equipe. As equipes novas não conheciam o Programa, mudou o Conselho, então enquanto a equipe dos técnicos do estado estavam sendo capacitados, nós voltamos aos municípios e fizemos toda a articulação novamente. Não foi fácil. Foi o primeiro descompasso do Programa. Mas, as equipes do Atitude nesse momento entraram nos territórios e essas dificuldades foram sendo superadas a medida que foram estabelecidas e organizadas as reuniões do Comitê Gestor. E por volta de julho de 2009 já tinha a proposta amadurecida, as oficinas todas acontecendo, as sedes do Programa muito bem constituídas, com seus núcleos. O vínculo com a comunidade já havia sido estabelecido, porque nesse descompasso as equipes foram se aproximando dos territórios, mapeando, esse era um trabalho que podia ser feito sem o estabelecimento do convênio. Foi quando a gente viu pela primeira vez a cara do Atitude. Nós sabíamos que o CEDCA, Estado e Municípios topavam fazer um programa nos territórios que fosse intersetorial e integrado as dinâmicas locais. Nós tínhamos pressupostos claros, nós não tínhamos muita clareza de como ia ser a configuração, o que ia se tornar. Nós tínhamos 1 Programa Atitude em 34 territórios e imaginávamos que era 34 Atitudes diferentes por causa da especificidade de cada local. Os objetivos eram claros, práticas integrada a comunidade, mas práticas que fossem pela cultura de paz (Entrevistada 3).

O Programa Atitude teve como uma orientação conceitual a “cultura de paz” que se baseia em uma perspectiva de que as relações humanas se utilizem do “diálogo, tolerância, consciência da diversidade dos seres humanos, bem como, de suas culturas”. Esse viés da “cultura de paz” foi definido pela ONU, na Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz, em 13 de novembro de 1999. “Uma Cultura de Paz é um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilos de vida baseados: no respeito à vida, no fim da violência e na promoção e prática da não-violência por meio da educação, do diálogo e da cooperação” (ONU, 1999, p. 2)

Culturas de pazes, como as entendemos, diferenciam-se da definição da ONU, no sentido em que a abordagem que esta faz da resolução de problemas, através do diálogo e da negociação não atende às condições

estruturais subjacentes ao que define como 'cultura da paz'. Além do mais, as NU definem 'cultura da paz' como um conjunto de valores, atitudes e formas de comportamento. Contudo, podem existir diferentes conjuntos de valores, atitudes e formas de comportamento enraizados em passados históricos distintos, afinidades culturais, crenças religiosas e interações sociais, que podem contribuir para dinâmicas de paz. Quanto ao conceito de paz em si, o seu entendimento holístico não implica apenas uma leitura. Isto significa que as diferentes componentes da paz podem combinar-se com diferentes intensidades criando diferentes pazes. Desde que estes componentes existam, existem também condições para a paz, sem implicarem um modelo único da mesma. Este entendimento não deve, no entanto, ser definido por oposição ao conflito, mas antes em relação à violência (FREIRE E LOPES, 2008, p. 18).

Os discursos sobre a “cultura de paz” da ONU via de regra são bastante generalizantes e tem uma afirmação que supõe uma tendência à harmonia social, ou seja, afirmar a necessidade de reciprocidade seria suficiente para implantá-la. A perspectiva opera numa lógica de sociedade da “reciprocidade” de uma lógica liberal, que não considera os conflitos e desigualdades como estruturantes sociais.

O Programa Atitude se propunha a adotar uma “visão sistêmica”, que valorizasse a ação integrada, e articulada, tendo como objetivo geral:

Promover ações integradas e concentradas em territórios priorizados, atuando sobre os fatores de risco de exposição de crianças e jovens a situações de violência, tais como: **fragilidade de vínculos familiares; uso abusivo de drogas; evasão escolar; baixa oferta de atividades lúdicas, esportivas, artísticas e culturais; carência de práticas de convivência comunitária; opções restritas de profissionalização**, de maneira a proteger as crianças, reduzir os índices de violência e criar oportunidades aos jovens (CEDCA, Resolução 19/2007, p. 08.)

Os princípios metodológicos do Programa Atitude tiveram o intuito de potencializar os programas e projetos existentes, com vistas ao enfrentamento das violações de direitos nos contextos, agregando novas ações, com aproveitamento dos recursos públicos e comunitários disponíveis em cada localidade, atuando em colaboração com os atores sociais envolvidos, entendendo-os como protagonistas do programa e dos resultados por ele produzidos. (CEDCA, Resolução 19/2007, p. 08.)

Os eixos de atuação do Programa, bem como, seus objetivos, extraídos da Deliberação 19/2007, em sua maioria, são expressão dos desafios do Pacto pela Infância e Juventude.

I-Fortalecimento da Família: Objetivo geral: o trabalho com as famílias deve estar voltado para o seu fortalecimento, no exercício da articulação entre seus processos internos e externos e, por conseguinte, para o exercício de apoio e limite no desempenho do papel parental na educação e formação de seus filhos. Objetivos específicos: cooperar com as famílias na tarefa de educar seus filhos; criar, restabelecer e reforçar os vínculos familiares e comunitários; trabalhar pela criação de ambientes familiares livres de violência. **II-Superação da Violência contra crianças e adolescentes e criação de Redes de Proteção.** Objetivo geral: interrupção do ciclo de violência contra crianças e adolescentes pela estruturação de uma rede de proteção. Objetivos específicos: reduzir os eventos e situações de violência contra crianças e jovens; estimular a denúncia; implantar serviços especializados de proteção às vítimas e responsabilização e tratamento de agressores. **III-Práticas Formativas, Socializadoras e de Cidadania:** Objetivo geral: criação de novas formas de relacionamentos entre jovens, suas famílias e suas comunidades. Objetivos específicos: reduzir índices de evasão escolar; ampliar oportunidades de qualificação profissional; estabelecer práticas para um convívio social saudável, criativo, produtivo, colaborador e solidário; estimular a participação social da juventude junto a sua comunidade; desenvolver o sentido de pertencimento familiar e comunitário. **IV-Abordagens educativas e terapêuticas ao usuário de álcool e outras drogas:** Objetivos específicos: ampliar e qualificar a rede de serviços que presta atendimento ao usuário de drogas; apoiar o adolescente que necessita de tratamento; reduzir o acesso, a facilitação, a permissividade em relação a drogas lícitas e ilícitas. **V-Redução da violência Juvenil;** Objetivos específicos: atuar de forma integrada sobre os fatores de risco; reduzir os índices de violência juvenil nas localidades, bairros e municípios de abrangência do programa; **VI-Fortalecimento das estruturas do Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes;** Objetivos Específicos: reforçar o trabalho dos Conselheiros Tutelares, criando estrutura de apoio para sua atuação; articular e integrar ações do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. **VII-Participação Social da Juventude.** (CEDCA, Resolução 19/2007, p. 08.)

Dentre os diversos objetivos de enfrentamento à violência infanto-juvenil, destaca-se a proposta de criar espaços de participação social e de cidadania para a juventude paranaense, com o intuito de desenvolver atividades educativas, socializadoras, e de produção cultural junto a crianças e adolescentes com seus direitos violados e que conviviam em situações que colocavam em risco seu desenvolvimento integral.

Pelo viés do “protagonismo juvenil”, a inclusão de “Agentes de Cidadania”, denominados “Bolsistas Atitude”, visou o “desenvolvimento da autoestima” e de “sentimento de pertencimento familiar e comunitário” vislumbrando uma “perspectiva positiva” de vida pelas crianças e adolescentes do Programa. Assim, os adolescentes deveriam executar atividades de conteúdos físico-esportivos, artístico-culturais e de cidadania, como elementos dinamizadores de uma formação integral e cidadã de caráter lúdico e participativo.

Ao longo de 2009, nós batalhamos para conseguir criar um mecanismo burocrático, administrativo de pagamento dos bolsistas e essa foi a virada fundamental do Programa. Depois que nós estávamos no território, depois que o Programa Atitude tomou um formato diferente, que as equipes começaram a se entender nesses territórios, e não foi fácil mesmo. Nem todos os lugares se abriram, nem todo mundo entendeu a proposta. Em alguns serviços, houve certo entendimento de que nós estávamos concorrendo com público (risos), que nós estávamos disputando o público. Após várias reuniões isso mudou, após mostrarmos o outro lado do programa, que veio com o Bolsa Atitude, que foi a grande transformação do Programa. Quando nós conseguimos no segundo semestre de 2009, acertar definitivamente as dificuldades com a caixa econômica para fazer o pagamento dos R\$ 100,00 (cem reais) da bolsa auxílio dos bolsistas Atitude, aí o **Programa teve a essência dele, que eu acho, que é a ação do jovem no seu território**, na sua vida e na vida dos outros. Foi concretizado (Entrevistada 3).

O desenvolvimento de “liderança positiva” nos jovens e de atenção prioritária a essa população foi um dos investimentos feito neste Programa, criando uma ideia de que os jovens deveriam atuar em favor de suas comunidades, possibilitando, assim, uma visibilidade positiva sobre os jovens moradores de territórios com altos índices de violência. Nesse aspecto, entendemos que o Programa Atitude foi prescritivo. O pagamento de bolsa auxílio foi regulamentado pela Lei nº 16021 de 19 de dezembro de 2008:

Súmula: Autoriza o pagamento de auxílio-financeiro a jovens, pela Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, como mecanismo concreto de participação social da juventude para o desenvolvimento de atividades educativas, socializadora e de produção cultural junto a crianças e adolescentes, conforme especifica. **A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei: Art. 1º.** Autoriza o pagamento de auxílio-financeiro a jovens pela Secretaria de Estado da Criança e da Juventude como mecanismo concreto de participação social da juventude para o desenvolvimento de atividades educativas, socializadoras e de produção cultural junto a crianças e adolescentes. **Parágrafo único.** O auxílio-financeiro de que trata o *caput* deste artigo poderá também ser destinado a adolescentes que cumpriram medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente -, como ampliação das possibilidades de reinserção social e cidadania do adolescente, conforme critérios de programa de responsabilidade da Coordenação de Socioeducação da SECJ. **Art. 2º.** Conceder-se-á auxílio financeiro, no valor mensal de R\$ 100,00 (cem reais) por até 02 (dois) anos, aos jovens, **denominados Agentes de Cidadania, selecionados a partir de critérios regulamentados em Resolução, com o objetivo de desenvolverem atividades de estudo, artísticas, culturais, esportivas e de lazer, de autocuidado e hábitos saudáveis, de formação de cidadania, e reinserção comunitária, junto a crianças e jovens com direitos violados e suas comunidades.** **§ 1º.** O agente de cidadania estará vinculado a programas, projetos e ações de caráter público, que viabilizem um ou mais pontos definidos pelo Pacto pela Infância e Juventude, tendo como público destinatário da ação do Agente de Cidadania, crianças e adolescentes com seus direitos violados e em

situação de risco social. **§ 2º.** A seleção do agente de cidadania ficará a cargo da coordenação de cada programa, projeto ou ação ao qual o agente esteja vinculado obedecendo a critério previamente definidos e aprovados pela SECJ. **§ 3º.** Como condição para o recebimento do auxílio-financeiro de que trata o *caput* deste artigo, o Agente de Cidadania deverá comprovar a renda familiar mensal, e, quando em idade escolar, a correspondente frequência escolar, nos termos de regulamentação dada por Resolução da SECJ. **Art. 3º.** Os Agentes de Cidadania serão orientados e acompanhados por servidor público designado formalmente para tal, podendo ser estadual, nos casos de programas de gestão estadual ou do quadro (PARANÁ, 2008, p. 1).

Outro instrumento regulador é a Resolução nº 209/2009 – CEDCA, a qual apresenta o teto de 1.750 bolsas por mês ao Programa Atitude, dando um total de 50 bolsas/mês, por núcleo. E define os critérios para participação.

Art. 3º. Podem ser admitidos como Agente de Cidadania jovens com vínculo ou moradores das comunidades selecionadas pelo Programa Atitude que atendam aos seguintes critérios: I – vínculo anterior a uma ação prevista no Programa em sua região de moradia; II – ter entre 14 e 21 anos; III – se contar com idade entre 14 e 18 anos, estar matriculado no sistema de ensino, caso ainda não tenha concluído o Ensino Básico; IV – apresentar proposta semestral de atuação a partir de uma das modalidades de atividades do Programa, de acordo com Formulário próprio, disponibilizado pela Coordenação do Programa (CEDCA, Resolução 209/ 2009, p. 01).

Entendemos que a tentativa de mudança de referencial do “jovem problemático” para o jovem que exerce sua cidadania ativamente, proposta pela SECJ, foi estabelecida a partir desses dois instrumentos reguladores, que impulsionam para a imagem de que “Agentes de Cidadania” são sujeitos de “Atitude”. É, nesse sentido, que consideramos quando nossa entrevistada indica que a grande transformação do Programa ocorreu definitivamente após os ajustes para o pagamento dos bolsistas. Que a partir desse momento o “Programa teve a essência dele, [...] que é a ação do jovem no seu território, na sua vida e na vida dos outros (Entrevistada 3)

Rosemberg (2008) afirma que muitas das práticas exercidas com crianças e adolescentes deslocam o foco da etapa de vida a qual os sujeitos vivenciam as desigualdades, para a metáfora das violências, o que possibilita a generalização desses sujeitos, gera toda uma dinâmica de serviços para dar conta das desigualdades, como metáfora de criança e adolescente.

Nas sociedades contemporâneas, apesar de cada vez mais afastada da produção econômica, a infância produz recursos econômicos, pois, pela demarcação de sua especificidade, dinamiza os mercados de trabalho e consumo. Ao se lhe reconhecerem necessidades específicas, geram-se

novas profissões no mercado de trabalho adulto que, por sua vez, gera, também, a produção de novas mercadorias e serviços, inclusive os de natureza filantrópica, comunitária, ou solidária. (ROSEMBERG, 2008, p.03).

A autora aponta como uma dificuldade, dentro dessa lógica adultocêntrica, é que se costuma pensar a infância e como em dependência do contexto familiar.

Assim, parece ocorrer um deslizamento de sentido de criança para filho. É como se a generosidade de pais e mães se expandisse “naturalmente” para todas as crianças (Snyders, 1994). Por outro lado, ao subsumir a criança no filho, restringe-se a infância à esfera do privado, da família e da casa. A prática contemporânea de prover instituições organizadas por classe de idade (creches, escolas) e de controlar o espaço da rua, reforça a reduzida visibilidade pública de crianças, especialmente das menores, dos bebês. A infância e a adolescência ascendem a visibilidade pública, como outras categorias sociais subordinadas, quando associadas à excepcionalidade, ao “desvio”, ao drama, à violência. (ROSEMBERG, 2008, p. 03).

Nas políticas adotadas pela SECJ tais questões transparecem. O foco fica nas políticas para adolescentes e as idades precoces desaparecem dos discursos. Ao mesmo tempo a orientação é pelo apelo ao desvio na adolescência. Iremos aprofundar esses argumentos analisando dados do Plano Plurianual (PPA) do período compreendido entre 2008 e 2011. A partir da assinatura do Pacto, metas e recursos são destinados e passam a compor o PPA, do período, fato inovador nessa área.

8 PLANO PLURIANUAL

No século XX, os marcos regulatórios internacionais (Convenção da Criança de 1989, Declaração dos Direitos da Criança 1959), princípios jurídicos e políticos, começam a se impor na perspectiva direcionada aos direitos humanos. Assim, crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos de direitos e devem gozar “dos direitos básicos do gênero humano, também da proteção especial, pela sua condição de desenvolvimento peculiar, além de ser considerada prioridade absoluta” (GUERRERO, 2012, p. 49). Apesar de ainda permanecer como concepção geral, e práticas menos efetivas, tais quais outros direitos, observam-se, ao longo do século XX, alterações que podem ser classificadas como avanços “regulatórios e conceituais, sem os quais seriam impossíveis mudanças de fato” (GUERRERO, 2012, p. 49).

No Brasil, com a proposição de desenvolvimento de um Sistema de Garantia de Direitos com todo seu arcabouço estrutural, “administrativa e político-econômica, propõe-se lançar o olhar sobre os gastos voltados a crianças e adolescentes” (GUERRERO, 2012, p. 49). Neste sentido, a destinação de recursos no PPA deveria cumprir o critério da prioridade absoluta baseada na Doutrina da Proteção Integral, de forma a possibilitar a cidadania na condição da criança e do adolescente, enquanto sujeitos de direitos, detentores de condição peculiar de desenvolvimento.

O cumprimento deste verdadeiro comando normativo, decorrente do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e adolescente, exige a adequação dos orçamentos públicos dos diversos entes federados às necessidades específicas da população infanto-juvenil através da previsão dos recursos indispensáveis à implementação de políticas básicas (art. 87 inciso I do ECA), Políticas e programas de assistência social (art. 87 inciso II, do ECA), e programas de prevenção, proteção especial socioeducativas (art. 88 inciso, III c/c 90, 101, 112 e 129 do ECA), com foco prioritário no atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias (DIGIÁCOMO, 2010, p. 52).

Neste aspecto, o Plano Plurianual na perspectiva de direitos da criança e adolescentes, é a proposição que orienta os projetos de médio prazo dos governos, é lei ordinária que visa atender as necessidades sociais “o cumprimento dos compromissos financeiros arcados pelo Estado” (GUERRERO, 2012, p. 52).

É um instrumento que subsidia o planejamento estratégico do Estado, com a intenção de atuar nas necessidades sociais, na tentativa de abarcá-las. “Estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas com duração continuada” (BRASIL, 1988 art. 165 § 1º).

É, também, o começo do ciclo orçamentário, em que o Estado busca a consecução de um tecido social justo. “No desenho mais geral e abstrato do plano político estatal, situando metas e objetivos sociais. A construção de orçamento é uma fase essencial na estratégia de consolidação dos direitos da criança e do adolescente” (GUERRERO, 2012, p. 52).

Instituído pela Lei nº 15.757/2007, O Plano Plurianual do Estado do Paraná - PPA 2008-2011, discute em sua fundamentação as transformações sociais pelas quais o Estado vem passando, rumo ao aumento das desigualdades sociais, grande concentração populacional na área urbana, esvaziamento das áreas do campo, oriundos do esgotamento econômico regional e aceleração industrial na capital, gerando o empobrecimento das áreas do campo e aumento das desigualdades nos grandes centros com aumento das demandas sociais, bem como, as violações de direitos humanos.

(...) A partir disto se propõe dentro do Plano Plurianual 2008-2011 uma política de desenvolvimento econômico do Paraná, a partir do marco do novo desenvolvimentismo, aliando preocupações com metas fiscais e inflacionárias, ao mesmo tempo, que propõe participação ativa do Estado nos mecanismos do mercado, sem perder de vista as demandas sociais. Para a sua realização se propõe três eixos fundamentais, nos quais se encontram subtópicos relacionados: 1) Promoção da Cidadania, Inclusão Social e Justiça; 2) Desenvolvimento Econômico Sustentável; 3) Gestão Pública Transparente e Integrada. De acordo com quadro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a realização destes programas esteve aquém do planejado, pelo menos com respeito aos seus valores. Dos cerca de 95,5 bilhões de reais planejados, faltam cerca de 58 bilhões para serem cumpridos em dois anos, isso corresponde a uma defasagem de cerca de 8,6 bilhões ou 18,28% do planejado (GUERRERO, 2012, p. 53).

Assim, baseados na Doutrina da Proteção integral para efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes paranaenses, podemos visualizar, a partir do PPA, “qual a perspectiva que o Estado tem em relação à infância dentro de sua estratégia de médio prazo” (GUERRERO, 2012, p. 53).

8.1 ORÇAMENTO CRIANÇA

Para localizarmos os gastos públicos com as crianças e adolescentes no Paraná, nos valem os do conceito de Orçamento Criança (OCA), proposto pela ABRINQ, INESC, UNICEF, materializado na resolução nº 254/2010 pelo CEDCA que dispõe sobre os parâmetros do Orçamento Criança e sua aplicabilidade na elaboração, monitoramento e avaliação de programas orçamentários de atenção direta e indireta à criança e ao adolescente. Desta forma, considera-se:

O Decreto Estadual nº 6.028 de 31/12/2009 e o Decreto Estadual nº 6.258 de 10/02/2010; Os direitos fundamentais do Estatuto da Criança e Adolescente; Que a garantia de prioridade compreende a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e a juventude (Art. 227, da Constituição Federal, e, Art. 4º, da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 Estatuto da Criança e do Adolescente); Que as linhas de ações da política de atendimento definidas no ECA, Pacto pela Infância e Juventude, Planos e Programas estaduais, necessitam de recursos financeiros para serem efetivadas como direito; A importância de instituir o processo de acompanhamento da elaboração e execução orçamentária, pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente -CEDCA, sendo o OCA um instrumento estratégico para o exercício do controle social (CEDCA, 2010, p. 01-02).

A partir do OCA, objetiva-se garantir a prioridade absoluta, propondo eficácia “plena” do sistema, que possibilita o exercício dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, no orçamento público estadual por intermédio de programas, projetos. “Orçamento Criança e Adolescente é o montante de recursos financeiros do orçamento público que financiam ações que tenham como usuários e ou beneficiários crianças e adolescentes” (CEDCA, res. 254/2010, p. 01-02)

Neste sentido, ocorre uma separação dos gastos em que envolve diretamente crianças e adolescentes, denominado de OCA exclusivo, dos gastos sociais, que não estão diretamente relacionados a gastos com essa população, ou seja, não possuem rubrica própria, mas que indiretamente atingem as mesmas, denominado OCA não exclusivo. “Estes últimos são levados em conta proporcionalmente à população infantil do Estado – 33% da população total do Paraná” (Guerrero, 2012, p. 57).

Art. 4º. Entende-se por parâmetros os referenciais que devem nortear a elaboração do orçamento criança e adolescente, bem como sua identificação nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e relatórios de execução. **Art. 5º.** Os programas projetos e atividades que farão parte do OCA: I - deverão responder a pelo menos uma necessidade ou direitos das

crianças e dos adolescentes; II - poderão ser desenvolvidos por um ou mais órgãos de acordo com as competências legais; deverá preferencialmente ser mantido o mesmo nome de identificação do programa, projeto ou atividade, possibilitando a agregação no OCA; III - Deverão utilizar os conceitos de programa, projeto ou atividade disponibilizados pela SEPL, em consonância com a portaria nº 42 de 14/04/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão; (transformado em item do art. 1º). **Art. 6º.** Os programas, projetos e atividades existentes ou a serem criados, passíveis de identificação no OCA , adotarão como referenciais: I - o diagnóstico da realidade das crianças e adolescentes frente aos seus direitos; II - as Conferências Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente; III - os Planos estaduais: decenal para política de direitos humanos das crianças e adolescentes e temáticos aprovados pelo CEDCA, e setoriais das políticas públicas apreciados pelo Conselho Estadual das diferentes políticas; IV - as diretrizes da política da criança e do adolescente deliberadas pelo Cedca/PR e Conanda; V - o Pacto pela Infância e Juventude; VI - O Plano de Governo do Executivo Estadual; **Art. 7º.** A previsão dos recursos orçamentários financeiros na elaboração do PPA, LDO, LOA do governo do Estado do Paraná deverá responder, com absoluta prioridade, as demandas por programas, projetos e ou atividades que visam à efetivação plena dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. (CEDCA, resolução nº 254/2010, p. 03-04).

Dentro da lógica do Orçamento Criança, os gastos sociais foram priorizados e introduzidos no PPA do Estado do Paraná, em vários programas e linhas de ação, tais como, a linha da “promoção da cidadania, inclusão social e justiça”, “Programa Leite das Crianças”, Educação, Saúde e Assistência Social e “Proteção à Criança e à Juventude”.

8.2 O PPA E A LINHA DE AÇÃO “PROTEÇÃO À CRIANÇA E A JUVENTUDE”

Trataremos, especificamente, do Programa “Proteção à Criança e à Juventude”, cujo orçamento foi um pouco mais de 660 milhões (atualizado pelo INPC até dez/13), que foi apresentado no Anexo II do PPA e trouxe seus respectivos objetivos, estratégias e metas físicas, divididas por dotação orçamentária conforme apresentaremos a seguir, para o período entre 2008 - 2011. A opção por analisar este programa é pelo alto valor de recursos que a ele foram destinados, muito maior que a somatória total dos demais recursos que foram aprovados nas resoluções do CEDCA que discutimos anteriormente.

O quadro a seguir reproduz as metas descritas no PPA, cuja interface direta dentro do poder executivo é a Secretaria da Criança e Juventude

OBJETIVO	Organizar, promover, coordenar, desenvolver e articular a política estadual de defesa dos direitos das crianças, adolescentes e jovens.
ÓRGÃO	Secretaria de Estado da Criança e da Juventude
PROBLEMA JUSTIFICATIVA	Sintoma social agudo, gerando conseqüentemente, necessidade de políticas públicas especiais para atender crianças, adolescentes e jovens, que representam 44% da população paranaense, tendo como princípio o conceito constitucional de prioridade absoluta para crianças e adolescentes.
ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	Firmar e executar o Pacto pela Infância e Juventude.
METAS	Diminuir anualmente o percentual de reincidência de adolescentes nos Centros de Socioeducação e ingressos no sistema penitenciário, passando dos atuais 30% em 2007, para 15% no ano de 2011;
	Aumentar o número de beneficiados em programas do Pacto pela Infância e Juventude financiados pelo FIA, passando dos atuais 15.000 em 2007, para 25.000 beneficiários em 2011;
	Aumentar o percentual de crianças com medida protetiva de afastamento familiar em programas cofinanciados pelo Estado, passando de 50 em 2007 para 100 em 2011;
	Aumentar o número de jovens envolvidos nos programas de Participação Social da Juventude, tendo como meta aumentar de 3.000 para 9.000 jovens;
	Aumentar o percentual de adolescentes com medida socioeducativa em meio aberto em programas cofinanciados pelo Estado, saindo de 50% em 2007 e passando para 80% em 2011;
	Aumentar o percentual de adolescentes com medida socioeducativa de internação atendidos nos Centros de Socioeducação passando de 75% para 95% em 2011.

QUADRO 29 – CONSOLIDADO DAS METAS DO PPA 2008/2011

FONTE: PARANÁ (2007)

Ao observarmos o quadro 29, seus objetivos e metas, verificamos que se relaciona eminentemente ao sistema socioeducativo, utilizando-se do Pacto pela Infância e Juventude, como estratégia de implementação.

Se no bojo das metas 1, 2, 3, 4, e 5 estão previstas as medidas socioeducativas em meio aberto, com valorização de vínculos comunitários, pressupondo um novo processo pedagógico nas práticas educativas (como previsto pelo SINASE), a última meta se mostra contraditória com esta direção. Parece-nos que as cinco primeiras refletem a Política da SECJ, e a última meta reflete a Política do Estado do Paraná. Retrato da realidade dos jovens que passam pela vara da infância e lotam as delegacias a espera de sentenças no Paraná. A tabela abaixo apresentada pela SECJ traduz, em números, essa realidade.

TABELA 3 – NÚMERO DE ATENDIMENTOS EM SOCIO EDUCAÇÃO NO PARANÁ - 2003/2009

TIPO / ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	CRESCIMENTO (%)
INTERNAÇÃO	424	933	675	804	1.348	1.620	1.710	402%
INTERNAÇÃO PROVISÓRIA	1.164	2.123	2.238	2.566	2.436	2.935	3.119	268%
% QUE PASSA DA PROVISÓRIA PARA INTERNAÇÃO	36%	43%	30%	31%	55%	55%	55%	

FONTE: PARANÁ (2010)

Observa-se o crescimento de 402%, entre os anos de 2003 e 2009, no número de atendimentos aos adolescentes em medida de internação. Em 2003, internava-se 424 adolescentes ao ano, ou 35, ao mês. Em 2009, passa para 1.710 ao ano, ou 142 adolescentes, ao mês.

Em relação à internação provisória, há um aumento de 268% nos atendimentos, entre 2003 e 2009, passando de 1.164 para 3.119 atendimentos. Observando estes dados fica evidente o aumento na utilização da medida socioeducativa de internação, cuja relação percentual sai de 36%, em 2003, e chega a 55%, em 2009.

Feitosa (2011) discorre acerca da judicialização do cotidiano de jovens, afirmando que os juristas interferem diretamente nas relações sociais, especificamente, em relação ao jovem autor de ato infracional. “A internação e o tempo de permanência de um adolescente em uma instituição de privação de liberdade são determinados pelo Poder Judiciário. A sentença judicial é o documento que expressa e legitima a decisão do Poder Judiciário” (FEITOSA, 2011 p. 19).

Referindo-se ao Estado do Paraná, a autora afirma que os 19 CENSEs existentes estão atendendo 10% acima de suas capacidades, e pondera que há grande número de jovens em delegacias aguardando vagas.

Verifica-se que a determinação judicial de internação no Estado é tão recorrente que os novos Centros de Socioeducação de Cascavel, Laranjeiras do Sul e Ponta Grossa em um período inferior a 1 ano após a inauguração atingiram suas capacidades máximas de atendimento. O Cense do município de Maringá no Estado do Paraná, inaugurado em maio de 2010, já contava em dezembro de 2010 com aproximadamente 62 adolescentes, sendo que sua estrutura comporta 80 educandos (FEITOSA, 2011, p.17).

De fato, o Estado do Paraná investiu importante parcela de seus recursos na efetivação de medidas socioeducativas de privação de liberdade, como demonstrado a seguir, no detalhamento dos valores contidos no orçamento do PPA.

TABELA 4 – RECURSOS PREVISTOS NO PPA DENTRO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A CRIANÇA E JUVENTUDE - 2008/2011

Valores corrigidos pelo INPC até dez/ 2013 (R\$1,00)					
	2008	2009	2010	2011	2008 / 2011
Tesouro	152.614.460	156.977.500	161.802.081	166.119.170	637.513.211
Outras fontes	5.027.945	5.530.739	6.083.813	6.692.194	23.334.691
Não Orçamentário	0	0	0	0	0
TOTAL	157.652.405	162.518.239	167.895.884	172.821.373	660.847.902

FONTE: PARANÁ (2007)

A aplicação do montante de pouco mais de R\$ 660 milhões se divide em cinco eixos, a saber: 1- Gerenciamento da Estrutura Administrativa da SECJ; 2- Sistema de Proteção à Infância e à Juventude; 3 - Sistema de Socioeducação; 4- Fundo Estadual para a Infância e Adolescência – FIA; 5- Administração de Serviços de Energia Elétrica, Água e Esgoto, Telefonia e Informática – SECJ

Para o gerenciamento da Estrutura Administrativa da SECJ, o governo destinou um pouco mais de R\$339 milhões nos quatro anos (atualizado pelo INPC até dez/13). Observa-se que mais da metade (51,32%) do valor total consignado ao PPA se destinou a gerenciar a estrutura da SECJ que, por sua vez, teve como finalidade dar suporte à operacionalização dos CENSEs. Isso se verifica no quadro abaixo que traz a descrição da finalidade e as respectivas atividades desse eixo.

1- Gerenciamento da Estrutura Administrativa da SECJ	
Finalidade	Dar suporte técnico e financeiro aos Centros de Socioeducação nas áreas administrativa, recursos humanos, planejamento e informática, bem como promover o desenvolvimento de sistemas de informações na área de atuação da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude (SECJ).
Descrição	Administrar recursos humanos, bens móveis e imóveis, materiais necessários ao funcionamento dos Centros de Socioeducação, execução orçamentária e financeira, acompanhamento técnico e desenvolvimento do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA).

QUADRO 30 METAS DO EIXO GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECJ
FONTE: PARANÁ (2007)

O valor para o provimento de energia elétrica, água, esgoto, telefonia, etc., correspondeu a R\$12.614.007(atualizado pelo INPC até dez/13).

Para o eixo que trata do Sistema de Proteção à Infância e Juventude foi destinado um pouco mais de R\$ 10 milhões, o que representa 1,5% do total.

Conforme se verifica na documentação analisada (quadro 31), as atividades ligadas ao eixo de proteção se circunscrevem na realização de cursos do Programa

da Guarda Mirim, e repassar recursos para entidades que desenvolvem programas de qualificação profissional e que realizam atendimentos a essa população.

2 - Sistema de Proteção à Infância e à Juventude	
Finalidade	Atender crianças, adolescentes e jovens em situação de risco, por meio de programas de proteção
Descrição	Oferecer cursos de profissionalização aos adolescentes inscritos no Programa da Guarda mirim e desenvolver ações que possibilitem a ampliação de redes de proteção e apoio às crianças, adolescentes e jovens no Estado do Paraná
METAS	Atender a 2.800 adolescentes em Programas de Qualificação Profissional;
	Manter unidade de atendimento ao adolescente em Programas de Qualificação Profissional para 2.800 adolescentes;
	Repassar recursos para constituição de 201 vagas em entidades de atendimento à criança e ao adolescente;
	Repassar recursos para constituição de 90 vagas reg. norte em entidades que desenvolvem Programas de Proteção à criança e ao adolescente
	Repassar recursos para entidades reg. norte do Estado que desenvolvem Programas de Proteção (30 vagas);
	Repassar recursos para entidades reg. leste do Estado que desenvolvem Programas de Proteção à criança e ao adolescente (67 vagas);

QUADRO 31- METAS DO EIXO SISTEMA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE
FONTE: PARANÁ, 2007

Objetivando construir e ampliar o Sistema de Socioeducação, em regime fechado ou semiliberdade, foram consignados quase R\$94 milhões (atualizado pelo INPC até dez/2013) nos quatro anos, ou 14% do montante previsto no Plano. Esse montante teve a função de fazer a necessária adequação das práticas de medidas socioeducativas, conforme o SINASE.

3 Sistema de Socioeducação	
Finalidade	Atender adolescentes e jovens em medidas socioeducativas no Estado do Paraná.
Descrição	Manter centros de socioeducação para adolescentes e jovens cumprindo medida socioeducativa. Ampliar, descentralizar e qualificar os programas de privação e restrição de liberdade, além de descentralizar, qualificar e apoiar técnica e financeiramente as medidas socioeducativas em meio aberto.
METAS	Construir Centro de Socioeducação perfazendo 1.470 m ² de edificação ao leste do Estado;
	Construir Casa de 100 m ² para regime de semiliberdade em Campo Mourão;
	Construir e/ou Ampliar Centros de Trabalho Socioeducativo . Ampliar em 914m ² ;
	Manter 35 centros de socioeducação para atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

QUADRO 32 - METAS DO EIXO SISTEMA DE SOCIOEDUCAÇÃO
FONTE: PARANÁ (2007)

Dentro do orçamento do PPA foram previstos mais de R\$205 milhões (atualizado pelo INPC até dez/13) provenientes do FIA para os quatro anos, cuja gestão ficou a cargo do CEDCA. Cabe aqui apontar que, como se tratou de um plano, os técnicos trabalharam com previsão orçamentária cujo montante é, naturalmente, diferente do valor realizado e descrito no Relatório de Gestão 2003-2010 da Secretaria de Estado da Criança.

Os recursos destinados ao Fundo para a Infância e Adolescência (FIA-PR) – **Fonte 131** – passaram de R\$ 13 milhões em 2003 para R\$ 52 milhões em 2010, num acumulado de R\$ 331,2 milhões neste período. Somente no ano de 2009, o FIA registrou um orçamento de R\$ 100,5 milhões. Do orçamento executado do Fundo, 91% foram recursos oriundos do Tesouro do Estado e 9% provenientes de doações. (PARANÁ, 2010, p.5)

A aplicação desses recursos tinha como finalidade:

4 - Fundo Estadual para a Infância e Adolescência - FIA	
Finalidade	Apoiar programas e projetos a serem desenvolvidos por órgãos públicos estaduais, municipais e entidades não governamentais, na área de proteção e socioeducação, defesa e controle social, voltados à garantia de direitos das crianças e adolescentes no Estado do Paraná, que atendam a política definida pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Pacto pela Infância e Juventude.
Descrição	Desenvolver ações estabelecidas no Plano Interinstitucional com base no Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes no Estado do Paraná.

QUADRO 33 – METAS DO EIXO FIA
FONTE: PARANÁ (2007)

Para a apresentação das metas físicas, contidas neste eixo do PPA, optamos por fazer um quadro adaptado do original, consolidando as informações, uma vez que são muito extensas. O quadro 34 agrupa estas metas por afinidade.

Descrição da Meta Física
Ampliar e melhorar as delegacias (1.850 m ²) e os Centros de Socioeducação (151.676m ²)
Apoiar municípios nos programas de medidas socioeducativas em meio aberto (22.500 Adolescentes)
Apoiar programas de acolhimento institucional e familiar; de atenção à saúde mental da criança e adolescente; de cultura, esporte e lazer; de enfrentamento à violência; de fortalecimento dos sistemas de garantia. (54.700 crianças/ adolescentes)
Apoiar serviços de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência/NUCRIA (7.000 crianças/ adolescentes)

(Continua)

Descrição da Meta Física
(continuação)
Capacitar pessoas envolvidas nos programas de proteção e medidas socioeducativas (6.200 pessoas);
Construir a Sede Própria do NUCRIA (5.600 m²); Casas de Semiliberdade (1.300 m²); Centro de Juventude (29.052 m²); Centros de Socioeducação (6.000 m²); Centros de Atenção Infanto-Juvenil com atendimento de álcool e drogas (3.000 m²); Escola de Formação de Socioeducadores (3.000 m²); Escola de Socioeducação (975 m²)
Desenvolver ações de apoio e acompanhamento de adolescentes egressos do sistema socioeducativo (1.000 adolescentes); de combate ao uso de drogas para adolescentes em medida (600 adolescentes); de erradicação do trabalho precoce e programas de aprendizagem e qualificação profissional (5.000 adolescentes).
Equipar Centros de Socioeducação e Casas de Semiliberdade (1.219 adolescentes)
Fortalecer programas socioeducativos em meio aberto (7.000 adolescentes); programas socioeducativos de restrição e privação de liberdade (2.000 adolescentes); socioeducativos em meio aberto (7.000 adolescentes); sistemas de garantias por meio da capacitação permanente na área da infância e juventude (5.000)
Implantar programa de apoio psicossocial e familiar (4.500 pessoas)
Incluir adolescentes em medidas socioeducativas e os contemplados com remissão no Programa Aprendiz (1.400 adolescentes em medida)
Manter serviços de apoio à execução e atuação nos projetos do Pacto pela Infância e Adolescência (1.500 crianças e adolescente)
Realizar obras do Plano Estadual de Combate ao Uso de Drogas (1.000 m²)

QUADRO 34 – METAS FÍSICA DO EIXO FIA
 FONTE: PARANÁ (2007)

O Plano Plurianual – PPA no Programa de Proteção à Criança e Juventude, consubstanciado em metas vinculadas à aplicação desses recursos, nos permite inferir que, aproximadamente 82% de seu investimento e, portanto, do seu esforço programático, destinou-se às atividades ligadas à Socioeducação, ou seja, cuidar de jovens em conflito com a lei, privando-os de liberdade, colocando-os em regime de semiliberdade ou atendendo-os em meio aberto. A tabela 5 traz os recursos até aqui apresentados, de modo, que fundamenta essa assertiva.

TABELA 5 – SÍNTESE DO ORÇAMENTO PPA NA SOCIOEDUCAÇÃO

EIXOS DE APLICAÇÃO	ORÇAMENTO PPA (*)	DESTINADO À SOCIOEDUCAÇÃO (*)
1- Gerenciamento da Estrutura Administrativa da SECJ	339.225.294	339.225.294
2- Sistema de Proteção à Infância e à Juventude	10.229.443	
3 - Sistema de Socioeducação	93.948.280	93.948.280
4.1 – FIA - TESOIRO	181.496.187 (100%)	108.897.712 (60%)
4.2 – FIA – DOAÇÃO (PROJOVEM)	23.334.691	
5- Administração de Serviços - SECJ	12.614.007	
SOMA	660.847.902	542.071.286
	(100%)	(82%)

FONTE: A autora (2014)

(*) Valores corrigidos pelo INPC até dez/13

Colocamos os valores em duas colunas, a primeira: “ORÇAMENTO PPA” apenas reproduz os valores consignados a cada eixo do plano. Já na segunda coluna: “DESTINADO À SOCIOEDUCAÇÃO” excluimos os recursos das metas contidas nos eixos 2, 4.2 e 5 (tabela 5), de maneira a distinguir os recursos totais dos recursos destinados, especificamente, à socioeducação.

As metas contidas no eixo FIA (quadro 34) traziam várias e distintas ações e para que pudéssemos apurar um valor aproximado desse montante, destinado à Socioeducação (segunda coluna – 4.1), procedemos a uma leitura pormenorizada e observamos que 60% se referiam a socioeducação. Assim, aplicamos este percentual sobre o valor total do FIA (tabela 5 primeira coluna - 4.1), excluindo-se o FIA – PROJOVEM cuja destinação não é a Socioeducação.

O valor final obtido foi da ordem aproximada de R\$542 milhões, ou seja, para o orçamento da SECJ, o Governo Requião destinou 82% para os jovens privados de liberdade, conforme demonstrado na soma da última coluna da tabela 5.

Os municípios receberam apoio técnico e financeiro, dentro dos Programas Socioeducativos de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços Comunitários, que se realizaram por intermédio do Programa Atitude e Liberdade Cidadã. Se por um lado, houve alto investimento na privação de liberdade por parte do Estado, paralelamente, houve uma tentativa de investimento nas medidas de meio aberto, por parte da SECJ, conforme preconizado pelo SINASE, como forma de reverter a lógica da judicialização dos jovens.

Se considerarmos que em 2009, o Estado do Paraná tinha 4.829 jovens cumprindo medida (1.710 internados e 3.119 em internação provisória – tabela 3), temos um valor aproximado de R\$ 28 mil investidos por jovem por ano (valor foi obtido pela divisão do orçamento anualizado pelo número de jovens em medida), ou R\$2.333 por mês. Não podemos afirmar se tratar de um valor modesto, entretanto, se nos reportarmos ao universo de jovens paranaenses (700.760 habitantes, em 2010) e procedermos ao mesmo raciocínio, utilizando para efeito de cálculo, o orçamento total (R\$660.847.902), obteremos um investimento anual próximo de R\$ 136,00 por jovem para aplicar na garantia de Direitos Humanos Fundamentais desse segmento.

A análise do orçamento revela, ainda, que preocupados com a concretização do Princípio da Prioridade Absoluta, buscando sua operacionalização por meio do “Orçamento Criança”, o Estado do Paraná priorizou a área de socioeducação, ou seja, o planejamento da ação pública se situou numa área muito restrita de ação. Esses indicadores não apontam para efetivação do Sistema de Garantia de Direitos, mas para uma circunscrição da ação pública ao controle de comportamento de jovens, que apresentam condutas “desviantes”.

Como afirmamos na introdução da tese, as ações públicas nessa área têm um componente importante da orientação federal, ou seja, seguir um modelo de intervenção nos moldes do SINASE, que busca reverter a lógica de internar jovens autores de atos infracionais. Feitosa (2011) aponta aspectos contraditórios desse Sistema.

[...] em seu anexo é apresentado um detalhamento técnico das normas, definições e etapas para ampliação e construção de unidades de internação e internação provisória, que por sinal envolve um volume significativo de recursos financeiros para sua implantação. Outra recomendação do SINASE que parece contrariar esse princípio de privilegiar as medidas em meio aberto, é a sugestão de que a composição da equipe multiprofissional dos programas de internação seja mais numerosa e diversificada, do que as de execução da liberdade assistida, medida educativa que mais possibilita o acompanhamento individualizado” (FEITOSA, 2011, p. 37)

Outrossim, as políticas planejadas revelam um campo de atuação, que não se aproxima das proposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, de constituir um regramento para todas as crianças e adolescentes. Quem são as crianças atendidas por medidas de socioeducação? O público da Política tem classe social (exclusivamente para pobres), raça/cor (majoritariamente negros) e gênero (maior

proporção masculina). As ações públicas voltadas para o controle social da conduta de meninos pobres e negros se aproxima mais das proposições de “sujeito de direito” ou da ação do Estado frente à “condição irregular” de adolescentes?

Feitosa (2011) ao analisar as sentenças judiciais no Paraná, indica que nos dias atuais, mesmo com a consecução do Estatuto da Criança e do Adolescente e as institucionalidades instituídas, e construção de instituições com boa e nova estrutura física e organizacional, continua-se, determinados pelo poder judicial, que retira o jovem da situação de delinquência e ao encerrar o prazo judicial, devolve o jovem para o mesmo contexto de origem. “Resguardadas as devidas diferenças de forma e de tempo nota-se neste encaminhamento aspectos do ideário higienista e da doutrina menorista” (FEITOSA, 2011, p.155).

Essa é uma constatação que se aproxima do discurso defensor da redução da maioridade penal, como também indica a incapacidade do Estado de garantir atendimento adequado a juventude. A dimensão punitiva das práticas socioeducativas dispensada a essa população no Estado do Paraná, distanciou-se de uma prática emancipatória, com vista a reconstrução de história de vida pautada na valorização do contexto territorial de origem desses jovens em medida socioeducativa.

9 CONCLUSÕES

Compreendemos a defesa dos direitos da criança e juventude como fruto da dinâmica de tensões societárias, permeando o cenário nacional desde a década de 1980, tendo como marco regulatório a Constituição Federal de 1988, que adota o paradigma de garantia de direitos, a democracia e a evolução da ofensiva neoliberal ao suprimir direitos. Nesse campo de tensões se forja o ECA, em 1990, como instrumento que regulamenta a Constituição Federal e aponta a criança e adolescente como sujeitos de direitos e detentores de prioridade absoluta. No entanto, para efetivação de tais princípios numa sociedade estruturalmente desigual e organizada em raízes adultocêntricas muito profundas, tais orientações jurídicas têm sido, além de questionadas, pouco respeitadas nas disputas por recursos com outros grupos etários.

Nas palavras finais da tese retomam as questões iniciais deste estudo. A pesquisa foi orientada pelas perguntas: em que medida o referencial adotado na formulação da política pela SECJ, entre 2007 e 2010, se aproximou ou se afastou das proposições do estabelecimento de um Sistema de Garantias de Direitos para Crianças e Jovens? Bem como, se a política planejada pela SECJ, no referido período, tendeu a reificar ou promover a igualdade entre os grupos geracionais?

As respostas não são diretas, considerando as ambiguidades e contradições dos dados que analisamos na pesquisa.

Verificamos que a SECJ surge como fruto da disputa entre o IASP e a SETP, pelo desenvolvimento de ideias sobre a condução da política da criança e adolescente no Paraná, e a utilização do recurso do FIA. O contexto de interesses analisados é complexo, partindo de um cenário no qual acordos e disputas de dois partidos políticos estão em jogo, as orientações de políticas de assistência mais universais ou mais focalizadas às quais grupos bem organizados se afiliam, as relações institucionais e pessoais no CEDCA-PR, o interesse pessoal de acúmulo de capital simbólico e de ascensão de duas servidoras públicas, ou seja, os interesses dos adultos e de seus grupos organizados estão em primeiro plano nas disputas, ao passo que os interesses de crianças e adolescentes ficam em segundo plano. Na disputa analisada sai vitorioso o grupo que congregava maior organização, força política, estrutura física e financeira e poder articulador com a sociedade civil

organizada e com o próprio governo. Para Muller (2002), um problema político não existe *a priori*, ele é fruto de uma construção social, no entanto, ele argumenta que para um problema ter possibilidade de inscrição na agenda política, ele deverá surgir de uma demanda de grupos organizados, que deve apontar o problema do âmbito do vivido para o âmbito do concebido, e o qualificar na esfera de competência das autoridades públicas, para que façam as suas intervenções, incluindo a opção de nada fazer. Considerando estes aspectos, o IASP, já transformado na SECJ, reunia estas condições apontadas por Muller (2002), e optou por fazer algo. Em especial, implementou a Política do SINASE de privação de liberdade no Paraná. Mas, também reuniu esforços e recursos do FIA, para que se efetivassem as medidas em meio aberto como forma de modificação da realidade de adolescentes que entram em conflito com a lei e evitar que outros adolescentes se submetessem a tais práticas. Neste sentido, verificamos que a SECJ planeja mudar a ideia que a sociedade paranaense possui sobre os adolescentes em conflito com a lei e assim, atuou como mediadora, ou seja, foi a órgão que forjou “a criação das imagens cognitivas e que determina a percepção do problema para os grupos presentes, e define as soluções apropriadas” (MULLER, 2002, p. 85. Tradução nossa).

Entendemos que o processo de exclusão que os adolescentes em vulnerabilidade social vivenciam é estruturado e estruturante da sociedade, como nos aponta Sawaia (2001), entretanto, para além da solução do problema apresentado, a SECJ planejou conferir novas interpretações para estes problemas. Passou a construir quadros de interpretação da realidade, esses quadros “são os referenciais cognitivos e normativos das políticas públicas” (FARENZENA, 2013, p. 05), que se expressou na forma como a SECJ compreendeu o problema a ser enfrentado e se apoiou na interpretação da realidade, ou seja, nos referenciais orientadores da política. (MULLER, 2002, p. 50).

Constatamos que, pelo poder articulador e de *expertise* na área da criança e adolescente, e com intencionalidade definida, a SECJ constrói o quadro normativo da ação, com vista a constituir uma ordem local, configurando o que Farenzena (2013), afirma ser o caráter cognitivo e normativo da ação pública. O caráter cognitivo, que confere a interpretação da realidade (o que é, e por que é) foi consubstanciado pela SECJ com estabelecimento do “Pacto pela Infância e Juventude”, e o caráter normativo da ação (o que deveria ser) foi consubstanciado na expressão do “Pacto”, pelo “Programa Atitude”.

Interpretamos que houve uma tentativa, por parte da SECJ, de construir uma Política Estadual para Garantia de Direitos Humanos Fundamentais de Criança e Juventude, fundada na intersetorialidade, como previsto no ECA- 1990.

Os dez desafios constantes do “Pacto” assentaram-se na representação dos problemas vividos pelas crianças e pelos jovens paranaenses, com intuito de modificá-la ou adaptá-la (FAREZENNA, 2013). Entendemos que o documento funcionou como um esquema de interpretação do real (MULLER e SUREL, 2002), que ofereceu suporte à ação pública, no período.

Por meio das ações articuladas a partir do Pacto, a SECJ buscava uma série de objetivos: reduzir a mortalidade e erradicar trabalho Infanto-juvenil; reduzir a violência e ampliar a proteção, promover o convívio social e a efetiva inclusão educacional, como também ampliar a qualificação e inserção profissional. Além disso, pretendeu promover um ambiente familiar fortalecido e protetor, como também ampliar a participação social da juventude. Essa forma de buscar apoio, estabelecer acordos e definir responsabilidades de diversos setores das políticas públicas é uma ação política que direciona para o estabelecimento do Sistema de Garantia de Direitos que se busca.

Constatamos que, apesar da tentativa da SECJ de privilegiar - no seu planejamento - o atendimento nos territórios priorizados pelo “Programa Atitude,” com vistas a “mudar a realidade” (entenda-se representação), por meio de ações articuladas, da reintegração social e familiar da juventude, da participação social, como uma tentativa de imprimir uma nova imagem de jovens em condição de vulnerabilidade social na sociedade paranaense, foi contraditória com a prática hegemônica do Estado de institucionalizar.

Isso indica que o discurso que sustentou a prática do Estado, foi repressor para manutenção da ordem, distanciada da garantia de direitos e atendeu ao que a sociedade esperava que fosse feito. Por outro lado, na análise aqui realizada, constatamos que os discursos defendidos pelo “Pacto” e pelo “Programa Atitude” apontaram para o estabelecimento de um Estado mediador, garantidor de direitos com vistas a um novo redimensionamento dos contextos precarizados. Com isso, afirmamos que, no período aqui estudado, existiram duas políticas. Uma Política de Estado, com foco na justicialização das medidas socioeducativas, e uma Política

Setorial de governo⁹², que traçou um quadro de ação em defesa das medidas socioeducativas em meio aberto, com foco na participação social da juventude, na ação articulada. Em síntese, a política de Estado aqui apontada, conseguiu ultrapassar o período de governo, e a política setorial da SECJ não.

Verificamos que a perspectiva adotada para elaboração do Pacto seguiu a orientação da Política Nacional de Direitos humanos Fundamentais de Crianças e Juventudes, com foco na visão de sujeito de direitos, mas o planejamento da SECJ apontou, preponderantemente, para o adolescente/jovem como etapa problemática, se mostrando contraditório com a própria ideia de mudar a imagem dessa população.

Constatamos na análise do Plano Plurianual - PPA que 82% da destinação de recursos específicos para o Programa de Proteção à Criança e Juventude, destinou-se às atividades ligadas à Socioeducação, ou seja, cuidar de jovens em conflito com a lei, privando-os de liberdade, colocando-os em regime de semiliberdade ou atendendo-os em meio aberto. Para a concretização da Prioridade Absoluta, por meio do Orçamento Criança, o Estado do Paraná priorizou a Socioeducação e situou o planejamento numa área muito restrita de ação. Esses indicadores não apontam para uma efetivação do Sistema de Garantia de Direitos, mas para uma circunscrição da ação pública ao controle de comportamento de jovens, que apresentam condutas interpretadas como “desviantes”.

Como afirmamos na introdução da tese, as ações públicas nessa área têm um componente importante da orientação federal ao seguir um modelo de intervenção, nos moldes do SINASE, que busca reverter a lógica de internar jovens em conflito com a lei. No entanto, essa política também se apresenta contraditória, na medida em que incentiva a prática educativa em meio aberto e, ao mesmo tempo, aponta para construção de centros de internamento, como verificado por Feitosa (2011).

Relacionado com as perguntas que orientaram a pesquisa, levantamos a hipótese que “as orientações das políticas pela lógica adultocêntrica e pela

⁹² Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.(OLIVEIRA, 2011, p. 329).

centralização de recursos para grupos hegemônicos de idade podem ter atuado, nas ações públicas formuladas pela SECJ, e se apresentou contraditória com o Sistema de Garantia de Direitos, bem como, tendeu mais para a reificação do que para a promoção de igualdade”.

Essa hipótese foi refutada pela adoção do referencial da política da SECJ, operacionalizado no “Pacto pela Infância e Juventude” que: articulava secretarias e instituições diversas organizando a proposta de intersetorialidade; propunha desafios que se assentam nos problemas vividos pelas crianças e jovens paranaenses; por meio de suas ações articuladas buscava uma série de objetivos necessários; buscava apoio, acordos e definição de responsabilidades de setores diversos das políticas públicas. Pelo conjunto de fatores, podemos afirmar que o pacto atuou em direção ao almejado Sistema de Garantia de Direitos da criança e adolescente.

A análise das resoluções do CEDCA, nos anos de operação da SECJ, demonstra preocupação com ações de prevenção e que geram respeito aos direitos como a construção de “Centros de Juventude” e o repasse de recursos para medidas socioeducativas em meio aberto, via o programa “Liberdade Cidadã”.

Nesses casos, interpretamos como formas de promoção da igualdade geracional. Por outro lado, o contexto de criação da SECJ, com interesses da infância em segundo plano, a reprodução local das políticas geradas pelo plano nacional, a centralidade da política e dos recursos para medidas de privação de liberdade confirmam a hipótese levantada inicialmente.

Consideramos que a política da Criança e Juventude no período 2007/2010 planejada pela SECJ se mostra contraditória com o Sistema de Garantia de Direito, uma vez que se aproxima deste, quando planeja na perspectiva intersetorial, multidisciplinar e com gestão compartilhada, e se afasta, quando planeja, pautando-se apenas na perspectiva da violação de direito. A política orienta-se pela lógica adultocêntrica, com destinação de recursos financeiros para grupos hegemônicos de idade.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. **O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro**. In: FREITAS, M. V. (Org.) *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005

ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G.; LEON, A. P. de. **Juventude: tempo presente ou tempo futuro? Dilemas em propostas de políticas de juventude**. São Paulo: GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2007. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/gife/juventude_tempo_presente_gife.pdf

AMARAL, A. C. T do. **Educação Infantil, Infância e Relações Raciais**. Tese, Pós Graduação em Educação. UFPR. 2013

AMARAL A. C. T do. **O que é ser criança e viver a infância na escola**: uma análise da transição de educação infantil para o ensino fundamental numa escola municipal de Curitiba. Dissertação, 125 p. (mestrado em educação), Programa de pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2008

ARANTES, E. M.. De "**criança infeliz**" a "**menor irregular**": **vicissitudes na arte de governar a infância** In: VILELA. J.; JABUR, A. M.; RODRIGUES, F.; CONDE, H. de B; PAYCHÉ, C. *Histórias da Psicologia no Brasil*. Rio de Janeiro: UERJ, NAPE, 1999. 257 p.

ARAUJO, D. C. de. **Relações raciais, discurso e literatura infanto juvenil**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2010.

BARDIN. L. **Análise de Conteúdo** Lisboa. Edições 70, 1977

BAZÍLIO L. C.; KRAMER, S. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 14 ed. Petrópolis: Vozes, 1985, 248 p.

BIDARRA, S. Z. **Participação Sociopolítica e a Construção da Política de Assistência no Brasil**. In VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: A Questão Social no Novo Milênio- Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. 16-18 de Setembro, 2004.

BIROU, A. **Dicionário das Ciências Sociais**. Lisboa: Dom Quixote, 1982.

BOBBIO, N. - **Dicionário de Política**. 11ª edição, Editora UNB. 1998.

BOURDIEU, P. **A “juventude” é só uma palavra** in BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**, Século edições, Lisboa, 2003.

BOURDIEU, P. **Compreender**. In: **A miséria do mundo**. 4ª edição, Petrópolis: Vozes, 2001

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento Marxista**. Rio de Janeiro Jorge Zahar Ed., 2001.

BRASÍLIA. Sistema Único de assistência Social/**SUAS- Normas Operacionais Básica NOB/SUAS: Construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social**. 2005

BRASÍLIA. Sistema Único de assistência Social/**SUAS- Normas Operacionais Básica de Recursos Humanos do SUAS. NOB-RH/SUAS**: 2006

CAMPOS M. de S. **“Governar por contrato”: tendências e transformações recentes nos instrumentos de produção de políticas públicas**. Revista de Ciências Humanas, Vol. 8, nº 2, p. 161-170, jul./dez. 2008.

CARLOMAGNO, M. C. **Accountability ou propaganda? A publicização no setor público**: estudo de caso do programa escola de governo do governo do Paraná. III Congresso CONSAD de Gestão Pública, painel 19074. Brasília-DF, 28 p. Brasília, 2010. http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/paineis_III_congresso_consad

CARRANO, P. C. R. **Políticas públicas de juventude**: desafios da prática. In: PAPA, C. de F; Freitas, de V. M. (Org.). **Juventude em pauta**: Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2012.

CARVALHO, T. R. de. **Política de Promoção de Igualdade Racial na Rede Municipal de Educação Infantil de Florianópolis - SC**. Dissertação. Programa de Pós Graduação em Educação da UFPR. 2013

CEDCA. **Deliberação/Resoluções nº 005**. Paraná, 2003. Disponível em:

<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=21>

CESAR, M. R. de A. **Da Adolescência em perigo à Adolescência perigosa.** Educar em Revista- Vol. 15 (1999). Editora UFPR.

CONANDA. **Resolução nº 160** de 18/11/2013. Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília, DOU de 19/11/2013 nº 224 , Secção 1 Pg. 1.
<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1556>

CONANDA. Resolução nº 86 de 12/03/2003. Dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e adolescente e dá outras providências. Brasília: CONANDA. 2003. Disponível em:
<http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/resolu%C3%A7%C3%B5es/resolucoes2.htm>

CONANDA. Resolução nº 137 Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências, de 21/01/2010.
<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1463>

COSTA, da F. O. **Políticas Públicas da Juventude:** Uma construção possível? Tese em Política Social, UNB, Brasília, 2009.

COSTA, E. **Contributos para uma análise cognitiva da política de avaliação de professores.** Sísifo-Revista de Ciências da Educação, nº 4. Out/Dez, 2007

CRUZ, P. MONTEIRO, L. **Anuário brasileiro da educação básica.** São Paulo: Editora Moderna, 2013, 148 p.

DAYRELL, J. **Os Jovens Contemporâneos e a Escola: entrevista com o sociólogo Juarez Dayrell** in GOMES, C. A. T, COSTA, J. C. V. da Revista Interlocução, v. 5, nº 5 p. 13-27. Publicação semestral, dezembro 2011.

DELGADO, A. C. C.; MULLER, F. **Infâncias, tempos e espaços: um diálogo com Manuel Jacinto Sarmiento.** Currículo Sem Fronteiras, v. 6, n. 1, p. 15-24, jan-jun, 2006.

DEMO, P. Cidadania tutelada e cidadania assistida. Autores Associados, Campinas, SP. 1995.

DIAS, R.R. A ação efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo Paraná: vinculação e prioridade. Dissertação. Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais e Humanas da UNIOESTE- *Campus* Toledo - PR. 2012.

DIGIÁCOMO, J. M; AMORIN, I. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2010.

DIGIÁCOMO M. J. **ECA anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013, 6ª ed.

DIGIÁCOMO, J. M. **Sugestões e subsídios para elaboração e implantação de Políticas de Atendimento à Criança, Adolescentes, Pais e Responsáveis**. Política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Paraná. Curitiba: CEDCA, 2001. 3ª Edição.

DIGIÁCOMO, J. M. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o Desafio do Trabalho em Rede** . Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 20__.

http://www.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf.

Acesso em 05/01/2014

ECA – **Estatuto Social da criança e do adolescente**. Curitiba: Imprensa oficial do Estado, 2006, 157 p.

ELIAS, N. **O Processo Civilizador**. Volume I, 1994, 2ª ed. Rio de Janeiro. Jorge Zahar.

FALAVINHA, K. **Livros didáticos de língua portuguesa: escolha, distribuição, uso e discussão sobre os direitos das crianças e adolescentes**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2013.

FAORO, R. Os donos do poder, a formação do patronato político brasileiro, 3ª edição, revista, Globo, 2001.

FARENZENA, N. **Assistência da União na Educação Básica: referenciais de políticas de gestão em foco**. In: IV SEB - Seminário de Educação Brasileira - CEDES: 'PNE em foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e

sistema nacional de educação', 2013, Campinas, SP. Caderno de Programação e Resumos. Campinas, SP: CEDES, 2013. p. 69-69.

FEITOSA, J. B. A internação do adolescente em conflito com a lei como “única alternativa”: reedição do ideário higienista. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós Graduação em Psicologia Maringá: UEM, 2011. 243p.

FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 1 (30) 107-127, Set/Dez. 1986.

FRASER, N. A Justiça Social na Globalização: Redistribuição, Reconhecimento e Participação. Revista crítica de Ciências Sociais, 63, outubro /2002: 7-20.

FREIRE, M.R; LOPES, P.D. **Reconceptualizar a Paz e a Violência: Uma análise Crítica.** Revista Crítica de Ciências Sociais, 82, Setembro 2008: 13-29.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, nº 21. Junho de 2000.

PAPA, F. de C, FREITAS, M. V. de. (Org.). **Juventude em pauta: Políticas Públicas no Brasil.** São Paulo: Peirópolis, 2012. PDF.

GONÇALVES, T. M. Permanências e Inovações na Gestão Social: Gestão Intersetorial de Políticas na Área de Desenvolvimento Social na Administração Regional CIC – Curitiba - PR. Dissertação, Pós Graduação em Gestão Urbana, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2009.

GUERRERO V. **Análise do Plano Plurianual do Estado do Paraná (2008-2011) à luz dos direitos da criança e adolescente.** In: Participação e Controle Social,. LAZZARINI V. (org.) 1 ed. Curitiba: Editora CRV, 2012, 220 p.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **Democracia, Pluralização da Representação Política e Sociedade Civil.** Fortaleza: Lua Nova nº 67, CEDEC, 2006, pp. 49-193.

IASP Instituto de Ação Social do Paraná. **Práticas de socioeducação**. Curitiba: Imprensa Oficial, 2006a, 80 p.

IASP Instituto de Ação Social do Paraná. **Compreendendo o Adolescente**. Curitiba: Imprensa Oficial, 2006b, 80 p.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2010. Rio de Janeiro, IBGE, 2010a. 317p

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Paraná: **diagnóstico social e econômico**. Curitiba: IPARDES, 2003, 114 p.

IPEA. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, 2009.

http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=8820 Acessado em 10/03/2013.

JORGE, C. M A Política de Assistência Social e o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS na Região Oeste do Paraná. TCC – Curso Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UNIOESTE- Paraná, 2007.

JUNQUEIRA, L. A. P, INOJOSA, R. M, KOMATSU, S. **Descentralização e Intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-filosóficos**. Tradução Jesus Ranieri. 2ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2008.

MARX, K. **O capital**. vol. 1. Capital I, a mercadoria São Paulo. Bertrand, 1994.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política 26 nº4, p. 564-574. Out-Dez. 2006

KRIEGER, M. O. de Q. **Experiência de Participação Social no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Dissertação (Mestrado em sociologia), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

LAZZARIN, V. S. BUENO, E. A. COSTA, D. **Acolhimento institucional no Paraná: desvendando a realidade.** Curitiba: SETP/CEDCA, 2007, 148 p. Relatório executivo impresso.

LAZZARINI, V. Participação e controle na definição da política de direitos humanos de crianças e adolescentes. In: LAZZARINI, V. (Org.). **Participação e Controle Social.** 1ª ed. Curitiba: CRV, 2012. 220p.

LOPES, J. E., STOLTZ T. **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.** Foz do Iguaçu: OIT- Organização Internacional do Trabalho, 2001. Relatório técnico para o Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil – IPEC.

LOPES, J. E.; PSCHOALICK, R. C.; SILVA, P. V. B. da. **Violações dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Paraná.** Curitiba: UFPR, 2010, 232 p.

LUDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986, 99 p.

MANFROI, M. V. **A Política Social para Crianças e Adolescentes no Governo Lula: mudanças ou continuidade?** SBS-XII Congresso Brasileiro de Sociologia-GT- Sociologia da Infância e Juventude, 2011.

MANFROI, V. M. – **A política Social para Crianças e Adolescentes no Governo Lula: Mudança ou Continuidade?** In: Anais do SBS- XII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT- Sociologia da Infância e Juventude. Belo Horizonte, UFMG- 2005.

MATHIAS, A. L. **Relações raciais em livro didático de ciências.** Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2011.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo em evolução.** 2 ed. São Paulo: RT, 2003.

MINAYO, M. C. S. e SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade?** Cad. Saúde Públ. Rio de Janeiro, 9 (3) 239-262, jul/set, 1993.

MULLER, P. **Les politiques publiques.** 7. Ed. Paris: PUF, 2008.

MULLER, P. **L'État en action revisité** ARPOS Pôle Sud 2004/2 N° 21 pages 31 à 42. Cet article est disponible en ligne à l'adresse: <http://www.cairn.info/article>

MULLER, P. **Las Políticas Públicas**. 1 ed. Primera edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, S. L. **Relações raciais em livro didático de ensino religiosos do ensino fundamental**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2009.

NETO, M. G. de O. **Arte e silêncio: a arte africana e afro brasileira nas diretrizes curriculares estaduais e no livro didático público de arte do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2012a.

NETO, W. N. **Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Geração**. Fortaleza: Mercouri, 2007b.

NETO, W. N. **Duas décadas de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente no Brasil**. In: LAZZARINI, V. Participação e Controle Social. 2012c

NETO, O. de S. S. M. **O Estatuto da Criança e do adolescente e o Sistema Educacional**. In: SILVA, P. V. B. da, LOPES, J. E, CARVALHO, A. Por uma Escola que Protege: a educação e o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. 2ª edição rev. Ponta Grossa, Editora UEPG; Curitiba, Cátedra UNESCO de cultura da Paz UFPR, 2009d.

NIEDERLE, A. P. GRISA, C. **Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções**. Política e Sociedade – Florianópolis. V. 12 N° 23- Jan/Abr de 2013.

OLIVEIRA, R. C. de. **Na Teia do Nepotismo: sociologia Política das Relações de Parentesco e Poder Político no Paraná e no Brasil**. Curitiba, PR: Insight, 2012.

OLIVEIRA, A. D. **Das Políticas de Governo a Política de Estado: Reflexões sobre a atual Agenda Educacional Brasileira**. Educ. Soc. Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337. Abr.-Jun. 2011.

OLIVEIRA, V. C. de S. **Educação das relações Étnico-Raciais e estratégias ideológicas no acervo do PNBE 2008 PARA EDUCAÇÃO INFANTIL**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná. 2011.

OLIVEIRA, G. J, SCHWANKA, C. **Administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI**: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. 2008.

http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gustavo_henrique_justino_de_oliveira.pdf: acessado em 06/06/2013

PACÍFICO, T. M. **Relações raciais no livro didático público do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2012.

PAPA, C. de F; Freitas, de V. M. (Org.). **Juventude em pauta: Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2012. PDF, e-book.

PARANÁ. **Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente**: política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Paraná, 3 ed. Curitiba: CEDCA, 2001.

PARANÁ. Lei: 16021 de Dezembro de 2008. Institui auxílio financeiro. D.O nº 7875

PARANÁ. **Relatório de Gestão** - SECJ, CEDCA, 2003 - 2010. Curitiba: CEDCA, 2010, 199 p. Disponível em: www.cedca.pr.gov.br. Acesso em junho, 2012.

PARANÁ. **Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente**: Relatório final da VI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente, Curitiba, 2007.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PEREZ J. R. R.; PASSONE, E. F. **Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010.

PIRES, C. **A Construção de sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro**. Sísifo- Revista de Ciências da Educação nº 4. Out./Dez. 2007.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e socialdemocracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

RAMIDOFF, L. M. **Direito da Criança e Adolescente: Por uma Propedêutica Jurídico-Protetiva Transdisciplinar**. Tese, Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná-UFP,. 2007.

REIS, F. L. **Políticas do governo Requião para as universidades paranaenses: um balanço preliminar**. Educere et Educare - Revista de Educação Vol. I nº I jan/jun. 2006 p.311-314.

RESENDE, D. C. **Elementos decisivos na construção da posição e ação política de Roberto Requião de Mello e Silva**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Setor de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2007.

RICCI, R. Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 59-104.

RIZZINI, I. – **O Século Perdido: Raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 2º ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, I. PILOTTI, F. **A arte de Governar Crianças: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo. Cortez, 2009.

ROCHA, H. S. **Juventude e Políticas Públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula**. Dissertação, FGV-EAESP- 2012.

RODRIGUES, R. do N. **A dinâmica demográfica da região sul e seus fatores determinantes: documento síntese**. In: IV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Águas de São Pedro. **Anais**. São Paulo: ABEP, 1984, v4, p. 1979.

ROSEMBERG, F. **Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a constituição de 1988**. Reunião anual – Anpocs em Caxambu - **Mimeo**. Caxambu, 2008.

ROSEMBERG, F. MARIANO, C. S. **A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões**. Cadernos de Pesquisa, v 40, n 141, p. 693 – 728, set-dez, 2010.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** In: O estudo da política: tópicos selecionados. RUA, Maria das Graças e Carvalho, Maria Izabel Valladão de. (orgs.). Paralelo 15. (s/d).

RUA, M. G. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas in públicas e a juventude dos anos 90,** in. CNPD, Brasília, 1998, v.2.p.731 – 752

SABATIER, P.; SCHLAGER, E. **Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines.** Revue Française de Science Politique, v. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SANTOS, M. I. **Referencial Analítico das Políticas Públicas: o financiamento da Educação como campo investigativo.**
www.anpae.org.br/simposio2011/cdroom2011/pdfs/trabalhoscompletos/comunicacaoe_srelat Acesso em 2013.

SANTOS . W O. **Relações raciais, programa nacional do livro didático (PNLD) e livros didáticos de geografia.** Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2012.

SARMENTO, M. J. **Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. Educação e Sociedade,** v. 26, n. 91, p. 361 – 378, maio-ago.Campinas, 2005. Acesso em 2012. www.cedes.unicamp.br

SARMENTO, M. J, GOUVEA, M. C. S. de. Estudos da Infância: educação e práticas sociais. Coleção Ciências Sociais da Educação. Petrópolis, RJ. Vozes, 2008.

SAWAIA, B. (Org.) – **As artimanhas da exclusão:** análise psicossocial e ética da desigualdade social. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

SINASE - **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Secretaria Especial dos Direitos Humanos.** Brasília - DF: CONANDA, 2006, 100 p.

SILVA P. V. B. **Categorias de análise Cor/Etnia** in: LOPES, J. E. [et al.]. Violações dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Paraná. Secretaria de Estado da Criança e Juventude, UFPR. Curitiba, 2010

SILVA P. V. B; SOUZA G. de. **Notas sobre estudos da infância**. In: SILVA P. V. B da; LOPES J. L.; CARVALHO A. Por uma escola que protege. Ponta Grossa, 2009, 198 p.

SILVA P. V. B. **Relações raciais em livros didáticos de língua portuguesa**. Tese (doutorado em psicologia social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). São Paulo, 2005, 228p.

SILVEIRA, I. J; BATTINI, O. **Assistência Social no Paraná: marcos e modos** in O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: história, significado e instrumentação. BATTINI, O (Org) Curitiba, CIPEC; CPIHTS, 2003.

SOUZA G. de; SILVA P. V. B. **Notas sobre história e historiografia da infância**. In: SILVA P. V. B da; LOPES J. L.; CARVALHO A. Por uma escola que protege. Ponta Grossa, 2009, 198 p.

SOUZA, A. R. de **Conselho de Escola: Funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática**. Perspectiva, Florianópolis, v.27 nº 1, 273-294, jan./jun. 2009. <http://www.perspectiva.ufsc.br>

SOCHER, M; LEITE, P. da C. **A história da secretaria da criança e da juventude – estado do Paraná e a inserção do Programa Atitude**. Monografia (especialização em Políticas Públicas) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2011 Impresso.

SPINK, M. J. P. **Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais**. In: GUARESCHI, P. e JOVCHELOVITCH, S. (Orgs) Textos em representações sociais. 4ª edição. Petrópolis: Vozes, 1998.

SPOSITO, P. M; CARRANO R. C. P. **Juventude e política pública no Brasil**. Revista Brasileira de Educação Set/Out/Nov/Dez, 2003, nº 24.

SPOSITO, P. M. **Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas /** – São Paulo: Ação Educativa, 2003.

SUREL, Y. **L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques**. Revue Française de Science Politique. V. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – Sistemas de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2007

VENÂNCIO, A. C. **Literatura infanto juvenil e diversidade**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós – Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2009.

WASELFISZ J. J. **Mapa da Violência 2012**: crianças e adolescentes do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2012, 83p.

WASELFISZ J. J. **Mapa da Violência 2013**: homicídios e juventudes no Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, 94 p.

ANEXO

Programa de Pós Graduação em Educação- PPGE- UFPR

Este roteiro de entrevista e a entrevista compõem o material empírico que servirá de subsídio, juntamente com outros documentos à análise da pesquisa de tese intitulada Política da Secretaria de Estado da Criança e Juventude do Paraná no período 2007-2010: Referenciais Cognitivos e Normativos.

ROTEIROS DE ENTREVISTA

Roteiro 1

- 1- Como foi concebido o Programa Atitude?
- 2- Quais problemas foram enfrentados? E porque ocorreram?
- 3- Como se estabeleceu a mobilização com os municípios?
- 4- Qual foi a porta de entrada nos municípios?
- 5- Qual a atividade do Programa Atitude que mais possui adesão?
- 6- O que significa ser bolsista Atitude (“agente de cidadania”)?
- 7- Como é feita a seleção desses bolsistas/ “agente de cidadania”?

Roteiro 2

Sobre a Secretaria da Criança e Juventude:

1. Como se estabeleceu a criação da Secretaria da Criança e Juventude?
2. Que atores estiveram envolvidos nessa construção? Tais atores sociais tinham relação com algum grupo político determinado? Partidos? Movimentos sociais? Grupos minoritários? Quais?
3. Quais problemas demandaram a criação da SECJ?
4. Houve acordos políticos? Quais?
5. Houve confrontos no estabelecimento desta Secretaria? Quais?
6. Em sua opinião que interesses estavam em jogo no processo de criação da SECJ?
7. Qual foi a política estabelecida pela SECJ?
8. Como se estruturou a SECJ para o estabelecimento da política?